Examen de la réglementation de l'emprunt de capitaux par les municipalités

David P. Amborski

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches urbaines et regionales CIRUR

100-07461/

Examen de la réglementation de l'emprunt de capitaux par les municipalités

David P. Amborski
School of Urban and Regional Planning
Ryerson Polytechnic University

Les Presses du CIRUR
Toronto (Ontario)
Juillet 2000

Publié par Les Presses de CIRUR
Pièce 206, 40 Wynford Drive
Toronto (Ontario)
Canada M3C 1J5
Télephone: (416) 973-5629
Télecopieur: (416) 973-1375

Première édition: Juillet 2000
Dépôt légal © Les Presses du CIRUR 2000
Tous droits réservés
Revisé par Lawrence Pinsky, avec l'assistance de Paul Savoie et Madeline Koch

Toute reproduction partielle de ce rapport faite sans le consentement écrit de l'éditeur est illicite. Les opinions émises par l'auteur de ce rapport n'engagent que sa propre responsabilité.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Amborski, David P., 1949-

Examen de la réglementation de l'emprunt de capitaux par les muncipalités.

Traduction de: Review of the regulatory environment of municipal capital borrowing.
Comprend des références bibiliographiques.

ISBN 1-895469-81-3

1. Finances municipales--Droit--Canada--Provinces.
2. Relations fiscales provinciales-municipales (Canada)
I. Titre.

HJ9350.A42314 2000 343.71'037 C00-900800-4

Table des matières

Remerciements ..... **i**

Notes biographiques ..... **iii**

Résumé ..... **v**

Objectifs et méthode v

Réglementation provinciale vi

Réponse des municipalités vii

Conclusion vii

Chapitre 1 : Introduction : Question, méthode et situation **1**

Introduction 1

Méthode 2

Situation 3

Chapitre 2 : Règlements provinciaux relatifs à l'emprunt de capitaux par les municipalités **7**

Règlements provinciaux actuels relatifs à l'emprunt de capitaux par les municipalités 7

Terre-Neuve 7

Île-du-Prince-Édouard 8

Nouvelle-Écosse 9

Nouveau-Brunswick 11

Québec 15

Ontario 17

Manitoba 21

Saskatchewan 24

Alberta 25

Colombie-Britannique 27

Territoires du Nord-Ouest 28

Yukon 29

Chapitre 3 : Comparaison des principales caractéristiques de la procédure d'emprunt de capitaux **31**

Qui autorise les emprunts? 31

La structure des commissions accordant les autorisations d'emprunter 32

Restrictions à l'emprunt de capitaux 33

Plans d'immobilisations municipaux 34

Intervention du public dans la procédure d'autorisation des emprunts de capitaux par les municipalités 36

Délai de traitement des demandes d'autorisation d'emprunter 37

Réformes provinciales liées à l'emprunt de capitaux par les municipalités 38

Chapitre 4 : Réaction de certaines villes à la réglementation de l'emprunt de capitaux par les municipalités **39**

Introduction 39

Réponses des municipalités 39

Les lois ou règlements provinciaux sont-ils trop restrictifs? 47

Les perspectives d'avenir de la planification des infrastructures et de la budgétisation des immobilisations 49

Chapitre 5 : Conclusion **53**

Bibliographie **57**

Annexe A : Questionnaire sur l'emprunt de capitaux par les municipalités **59**

Annexe B : Questionnaire sur la planification des infrastructures et la budgétisation des immobilisations **61**

Liste des figures et tableaux

Figures

Figure 1 - Procédure d'obtention d'une autorisation d'emprunter en vue d'un projet d'immobilisations - *Le cas du Nouveau-Brunswick* 11

Tableaux

Tableau 1 - Pourcentage des dépenses des administrations locales représenté par les frais de la dette 5
Tableau 2 - Qui autorise l'emprunt de capitaux par les municipalités? 31
Tableau 3 - La structure des commissions accordant les autorisations d'emprunter 33
Tableau 4 - Nature des restrictions à l'emprunt de capitaux 35
Tableau 5 - Plans d'immobilisations municipaux 36
Tableau 6 - La demande d'autorisation d'emprunter fait-elle l'objet d'un avis public? 37
Tableau 7 - Délai d'obtention de l'autorisation après la présentation de la demande 38
Tableau 8 - Budget des immobilisations de 1996 et pourcentage financé par émission obligataire 40
Tableau 9 - Préparation d'un plan d'immobilisations pluriannuel 41
Tableau 10 - Programmes et politiques officiels 41
Tableau 11 - Lois et règlements provinciaux ayant un effet sur le financement du budget des immobilisations par l'emprunt 45
Tableau 12 - Mesures de contrôle les plus importantes 46
Tableau 13 - Les règlements liés à l'emprunt de capitaux par les municipalités sont-ils trop restrictifs? 48
Tableau 14 - Changements prévus dans la structure ou la procédure de budgétisation ou de planification des immobilisations 49
Tableau 15 - Nouvelles initiatives municipales prévues concernant les programmes et les politiques liés à la planification, à l'entretien et au renouvellement des infrastructures 51

Remerciements

L'auteur tient à remercier le personnel du CIRUR de l'aide apportée à la préparation du présent document. Claude Marchand, directeur de recherche du CIRUR, qui a participé surtout à la formulation de ce projet, a été d'un grand secours tout au long de cette étude. Michael Afar a apporté une aide précieuse en s'occupant de la recherche bibliographique et en trouvant des documents et des bases de données traitant le sujet de cette recherche.

L'auteur exprime également sa reconnaissance à l'égard de Dan Rae, secrétaire de la Commission des emprunts de capitaux par les municipalités du Nouveau-Brunswick. Vu le grand intérêt de son organisme pour cette étude, il a participé de façon importante aux étapes de formulation de cette proposition, dont l'élaboration des questions en vue de l'enquête provinciale.

Merci tout spécialement à Ryan Windle, qui m'a servi d'adjoint à la recherche dans le cadre de cette étude. Son dévouement, son assiduité et son ardeur au travail sont grandement appréciés. Il a largement contribué à ce rapport final.

Enfin, l'auteur souhaite remercier tous les membres des administrations municipales et provinciales qui ont pris le temps de remplir les questionnaires, de réunir de la documentation et de répondre à des questions en entrevue. Leur contribution a été essentielle à la réussite du présent rapport.

Notes biographiques

David Amborski est diplômé de l'Université de Toronto en économie et en aménagement urbain et régional. Il enseigne à la School of Urban and Regional Planning de la Ryerson Polytechnic University depuis plus de vingt ans. Il s'intéresse à la recherche et à la consultation dans les domaines où l'économie et l'urbanisme se rejoignent, particulièrement les finances municipales. Il a écrit de nombreux articles et rapports de consultations sur les coûts d'aménagement, l'élaboration des budgets municipaux, l'analyse des répercussions fiscales, ainsi que sur la planification et le financement d'infrastructures.

En outre, il a donné de nombreux séminaires de formation à des fonctionnaires et à des politiciens municipaux. À la suite des deux dernières élections municipales en Ontario, il a tenu dans toute la province des colloques présentés par la Commission des affaires municipales de l'Ontario et par l'Association des municipalités de l'Ontario à l'intention des nouveaux conseillers municipaux. À l'échelle internationale, il a donné des conférences au Mexique, au Brésil, en Chine et dans les pays baltes où il participe actuellement à une étude portant sur la décentralisation fiscale pour la Lituanie. Il est aussi membre du conseil consultatif canadien du projet de réforme de la fonction publique de l'Ukraine, financé par l'ACDI et mis sur pied par le Bureau canadien de l'éducation internationale.

Résumé

Objectifs et méthode

Au cours des dernières années, on a pu observer au sein des gouvernements des provinces du Canada une tendance à redéfinir leurs relations avec leurs municipalités. Cette tendance s'articule autour de deux axes : le transfert de certains services et de certaines responsabilités aux administrations municipales et la déréglementation du contrôle qu'exercent les provinces sur les activités de celles-ci, notamment au chapitre de certaines questions touchant l'aménagement du territoire et des règlements relatifs à la gestion des finances. Cela semble y avoir réduit les formalités administratives et simplifié la documentation du processus d'approbation réglementaire. Dans certains cas, l'approbation officielle d'un organisme provincial d'une mesure prise par une municipalité a été remplacée par une directive ou une norme que les municipalités sont obligées de respecter.

Le présent rapport se penche sur le deuxième axe de cette tendance, c'est-à-dire l'allégement de la réglementation, et sur le deuxième secteur d'activité municipale mentionné plus haut, la gestion des finances. Ce rapport, qui traitera de la réglementation provinciale des emprunts de capitaux par les municipalités, comporte les deux objectifs suivants :

1) Établir si les dispositions, les procédures et les règlements actuels en matière d'emprunts de capitaux par les municipalités sont pertinents, vu l'intérêt actuel à redéfinir le rôle et les responsabilités des gouvernements provinciaux et des administrations municipales au Canada. Ceci s'effectue tandis qu'on cherche à démêler et à rationaliser certains aspects de la réglementation.
2) Évaluer si le processus de réglementation mentionné plus haut encourage ou, au contraire, gêne la planification des infrastructures et l'élaboration de budgets pluriannuels d'immobilisations.

Afin d'aborder les objectifs identifiés, il a d'abord fallu étudier la documentation disponible dans le but d'établir la structure actuelle de la réglementation des emprunts de capitaux par les municipalités dans les provinces. En plus de comprendre la situation actuelle, il a fallu établir s'il existait de la documentation théorique qui aurait pu fournir une norme permettant de mesurer les pratiques courantes ou les changements apportés à ces pratiques. Une étude de la documentation exigeait non seulement de la recherche dans des textes et des articles didactiques, mais aussi un examen des lois provinciales et des rapports gouvernementaux sur le sujet.

En plus d'étudier la documentation, et un peu dans la même veine, nous avons effectué une enquête auprès des provinces et d'un nombre choisi de municipalités canadiennes. Le volet provincial de cette enquête visait les trois objectifs suivants : d'abord, recenser tout rapport provincial ou tout changement législatif qui n'avait pas été relevé lors de l'étude initiale de la documentation; ensuite, cerner tout changement récent ou envisagé à la réglementation provinciale sur les emprunts de capitaux par les municipalités; évaluer l'opinion des répondants au sujet du processus actuel. Le volet municipal de cette enquête avait pour objet d'évaluer l'opinion des municipalités sur le processus de réglementation en place et de découvrir si les municipalités interrogées avaient recours actuellement à une gamme de pratiques ou d'outils pour faciliter la planification financière des investissements. Les enquêtes municipales étaient importantes, car elles ont permis de dégager ce

que pensent du processus actuel de réglementation ceux qui en font l'objet et d'obtenir un point de vue différent de celui du ministère ou des organismes qui imposent la réglementation. Dans un certain nombre de cas, les entrevues ont servi à recueillir des renseignements plus détaillés ou supplémentaires à propos de la position des provinces ou des municipalités.

L'enquête provinciale a été envoyée à toutes les provinces ainsi qu'aux deux territoires. Avant de l'envoyer, nous avons téléphoné à des personnes-ressources choisies par le CIRUR afin de déterminer les organismes ou les personnes les mieux placés pour répondre au questionnaire. Dans certains cas, il était nécessaire que plus d'un organisme ou d'une personne y réponde. Les responsabilités étaient divisées selon le type ou la taille de la municipalité, ou selon les règlements. Nous avons finalement obtenu des renseignements directs de toutes les provinces et tous les territoires interrogés aux fins de cette enquête.

Puisque la réaction des municipalités à la réglementation ne constituait pas l'objectif premier de cette étude, il était nécessaire de choisir un échantillon représentatif de municipalités à l'échelle du pays. Nous avons décidé d'interroger au moins une municipalité de chacune des provinces et de chacun des territoires et de nous pencher sur les capitales et les municipalités les plus grandes. Par conséquent, l'échantillon choisi comprenait 18 municipalités. Plusieurs provinces étaient donc représentées par plus d'une ville. En tout, 14 des 18 municipalités à qui nous avons envoyé un sondage ou avec lesquelles nous avons communiqué nous ont répondu. Cette enquête a mis l'accent sur les capitales et les grandes villes, car celles-ci sont les plus susceptibles de ressentir les effets directs des règlements sur les emprunts de capitaux. Elles sont les mieux placées pour commenter la réglementation. De plus, on croit que les municipalités les plus grandes d'une province sont susceptibles d'employer des méthodes pour planifier les infrastructures, établir des prévisions pluriannuelles d'immobilisations et des programmes de gestion de l'entretien.

Réglementation provinciale

L'étude a révélé que toutes les provinces et tous les territoires régissent d'une quelconque manière l'émission obligataire par les administrations locales. Cependant, la réglementation et son application varient d'une province à l'autre. Dans la plupart des provinces, ce type d'emprunt relève d'une loi ou d'un règlement provincial, ou de plusieurs, comme c'est le cas dans certaines provinces. Les différentes mesures législatives portaient, dans certains cas, sur divers types de municipalités ou sur des municipalités bien précises au sein de la province. Au Manitoba par exemple, l'emprunt de capitaux par les municipalités est régi par trois lois distinctes.

Il existe différentes façons de réglementer l'emprunt de capitaux par les municipalités; on peut, par exemple, exiger l'autorisation d'un ou de deux organismes provinciaux ou encore une autorisation uniquement lorsque l'emprunt dépasse la limite provinciale établie. En outre, certaines provinces accordent aux citoyens un droit de regard sur l'endettement municipal. Dans quelques provinces, les citoyens donnent leur autorisation lors d'un référendum, alors qu'ailleurs, les citoyens peuvent recueillir les signatures d'un certain pourcentage d'électeurs afin de demander d'annuler l'avis d'émission obligataire. Enfin, d'autres provinces exigent la publication d'un avis annonçant la tenue d'une assemblée au cours de laquelle un emprunt sera autorisé, de façon à permettre à la population de se faire entendre.

En règle générale, les provinces exigent des municipalités qu'elles obtiennent l'autorisation d'un ministre avant d'emprunter des capitaux. Dans neuf des douze provinces et territoires, la plupart des

municipalités doivent demander une autorisation ministérielle quelconque. Seules l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan font exception, mais ces provinces ont tout de même prévu d'autres mécanismes d'autorisation. En effet, la Saskatchewan exige l'autorisation d'une commission; l'Île-du-Prince-Édouard, l'approbation des citoyens; l'Ontario, l'autorisation de la commission si l'emprunt dépasse la limite prévue. Pour leur part, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick se sont dotés d'une procédure d'autorisation à deux niveaux, soit le ministre et la commission. La moitié des provinces imposent des restrictions à l'égard de l'endettement qui ne s'appliquent pas à toutes leurs municipalités. Dans certaines, comme à l'Île-du-Prince-Édouard, en Saskatchewan et dans les Territoires du Nord-Ouest, les restrictions varient selon la taille et le type de municipalité. D'autres provinces comme le Manitoba, l'Alberta et la Colombie-Britannique imposent des restrictions particulières à l'égard des grandes villes. Huit des douze provinces et territoires obligent les municipalités à préparer des plans d'immobilisations pluriannuels. Lorsqu'elle n'est pas obligatoire, la préparation de tels plans leur est recommandée.

La tendance parmi les provinces pour ce qui est d'informer le public des emprunts municipaux ou de lui donner la possibilité de participer à la prise de décisions est de divulguer leurs projets d'emprunt. Sept des douze provinces et territoires ont indiqué que l'intention des municipalités d'emprunter est rendue publique. Dans les autres provinces et territoires, à l'exception de Terre-Neuve où la publication d'un avis n'est pas exigée, cette démarche est laissée à leur discrétion, mais les emprunts imminents sont souvent rendus publics. Dans le cas de la publication d'un avis d'emprunt, les règles quant à l'intervention des citoyens à cet égard ne sont pas toujours énoncées de façon claire. Cependant, trois provinces, c'est-à-dire l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec et les Territoires du Nord-Ouest, exigent l'autorisation des contribuables dans certaines circonstances. Dans deux autres provinces, soit l'Alberta et la Colombie-Britannique, les décisions d'emprunter peuvent faire l'objet d'une pétition signée par un pourcentage déterminé d'électeurs.

Réponse des municipalités

Comme ce sont surtout les grandes villes des différentes provinces qui ont été retenues aux fins de l'enquête, il n'est pas étonnant que les répondants aient affirmé préparer des plans d'immobilisations pluriannuels. De plus, la plupart des villes ont indiqué qu'elles avaient mis en oeuvre des programmes de planification, d'entretien et de renouvellement des infrastructures. Dix des treize villes qui ont participé à l'enquête ne considéraient pas que la réglementation provinciale actuelle sur l'endettement était trop restrictive. Un peu plus de la moitié des municipalités recensées prévoyaient entreprendre de nouvelles initiatives dans les domaines de la planification, de l'entretien et du renouvellement des infrastructures.

Conclusion

Même si les plus grandes villes ne considèrent pas la réglementation actuelle sur l'emprunt de capitaux par les municipalités trop restrictive, il semble se dégager une tendance générale en faveur de la déréglementation dans les provinces, notamment en ce qui a trait aux emprunts de capitaux. Dans la même foulée, un certain nombre de provinces se sont tournées vers l'application d'une directive au-delà de laquelle la municipalité doit obtenir le consentement de la province. Par exemple, l'Ontario, le Manitoba et l'Alberta exigeaient il n'y a pas si longtemps que l'emprunt d'une

municipalité soit soumis à l'approbation d'une commission de réglementation. Par ailleurs, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont décidé d'assouplir leurs procédures d'autorisation réglementaire. Ces nouvelles orientations semblent aller de pair avec la tendance actuelle vers la responsabilité financière des municipalités.

Il semble que les exigences réglementaires provinciales qui prévoient la préparation de plans d'immobilisations pluriannuels ont établi une structure qui favorise la mise sur pied de programmes municipaux de planification, d'entretien et de renouvellement des infrastructures. De plus, les municipalités interrogées ont fait savoir qu'elles étaient disposées à améliorer ces programmes. Même si ces tendances ne sont qu'en partie attribuables à la réglementation provinciale actuelle de l'emprunt de capitaux par les municipalités, il ne fait aucun doute que les exigences quant à la préparation des plans d'immobilisations et aux autorisations des ministres et des commissions en vue de l'emprunt de capitaux donnent l'élan nécessaire à une bonne planification des immobilisations dans les municipalités.

Chapitre 1

Introduction : Question, méthode et situation

Introduction

Au cours des dernières années, on a pu observer au sein des gouvernements des provinces du Canada une tendance à redéfinir leurs relations avec leurs municipalités. Cette tendance s'articule autour de deux axes : le transfert de certains services et de certaines responsabilités aux administrations municipales et la déréglementation du contrôle qu'exercent les provinces sur les activités de celles-ci, notamment au chapitre de certaines questions touchant l'aménagement du territoire et des règlements relatifs à la gestion des finances. Cela semble y avoir réduit les formalités administratives et simplifié la documentation du processus d'approbation réglementaire. Dans certains cas, l'approbation officielle d'un organisme provincial d'une mesure prise par une municipalité a été remplacée par une directive ou une norme que les municipalités sont obligées de respecter.

Le présent rapport se penche sur le deuxième axe de cette tendance, c'est-à-dire l'allégement de la réglementation, et sur le deuxième secteur d'activité municipale mentionné plus haut, la gestion des finances. Ce rapport, qui traitera de la réglementation provinciale des emprunts de capitaux par les municipalités, comporte les deux objectifs suivants :

1) Établir si les dispositions, les procédures et les règlements actuels en matière d'emprunts de capitaux par les municipalités sont pertinents, vu l'intérêt actuel à redéfinir le rôle et les responsabilités des gouvernements provinciaux et des administrations municipales au Canada. Ceci s'effectue tandis qu'on cherche à démêler et à rationaliser certains aspects de la réglementation.
2) Évaluer si le processus de réglementation mentionné plus haut encourage ou, au contraire, gêne la planification des infrastructures et l'élaboration de budgets pluriannuels d'immobilisations.

Afin d'aborder le premier objectif, il a fallu obtenir une bonne quantité de renseignements sur la façon de réglementer de diverses provinces, sur les changements récents apportés au processus de réglementation ainsi que sur les changements qu'on propose ou qu'on envisage d'apporter à la réglementation. De cette façon, il est possible de vérifier si on a apporté aux emprunts de capitaux par les municipalités des changements qui suivent les tendances observées dans le secteur municipal. La seule présence de changements ne suffit pas à conclure que les règlements qui existent à l'heure actuelle sont pertinents. On ne peut déterminer la pertinence des règlements de certaines provinces que si on les compare à ceux d'autres provinces et qu'on obtient les rétroactions de fonctionnaires provinciaux et municipaux à ce sujet.

Il faut évaluer un éventail de caractéristiques et de questions relatives au système de réglementation de chaque province. On note, entre autres, la nature de l'autorité qui gouverne les emprunts de capitaux, les procédures et les directives à suivre pour faire approuver un emprunt, le cadre législatif officiel qui doit être respecté, les processus d'autorisation qui varient selon le type ou la taille des municipalités, ainsi qu'une gamme de questions plus détaillées. La liste complète des questions figure à l'annexe A dans l'enquête provinciale.

Afin d'aborder le deuxième objectif, il est important d'établir si les gouvernements provinciaux utilisent plusieurs outils de gestion des finances ou s'ils en encouragent l'utilisation au moins dans leurs grandes villes. Ces outils ou instruments comprennent notamment les documents de planification d'infrastructures, les programmes d'entretien ou de renouvellement municipaux et les prévisions pluriannuelles des dépenses en capital. Les municipalités qui se servent de certains de ces outils de planification et de gestion des finances peuvent être assujetties aux règlements provinciaux. Dans d'autres cas, elles peuvent se voir imposer des directives qui, si elles les respectent, faciliteront l'autorisation d'un emprunt de capitaux ou l'obtention d'une subvention provinciale. Dans les autres cas, la province en question peut simplement encourager ces mesures.

Méthode

Afin d'aborder les objectifs identifiés, il a d'abord fallu étudier la documentation disponible dans le but d'établir la structure actuelle de la réglementation des emprunts de capitaux par les municipalités dans les provinces. En plus de comprendre la situation actuelle, il a fallu établir s'il existait de la documentation théorique qui aurait pu fournir une norme permettant de mesurer les pratiques courantes ou les changements apportés à ces pratiques. Une étude de la documentation exigeait non seulement de la recherche dans des textes et des articles didactiques, mais aussi un examen des lois provinciales et des rapports gouvernementaux sur le sujet.

En plus d'étudier la documentation, et un peu dans la même veine, nous avons effectué une enquête auprès des provinces et d'un nombre choisi de municipalités canadiennes. Le volet provincial de cette enquête visait les trois objectifs suivants : d'abord, recenser tout rapport provincial ou tout changement législatif qui n'avait pas été relevé lors de l'étude initiale de la documentation; ensuite, cerner tout changement récent ou envisagé à la réglementation provinciale sur les emprunts de capitaux par les municipalités; évaluer l'opinion des répondants au sujet du processus actuel. Le volet municipal de cette enquête avait pour objet d'évaluer l'opinion des municipalités sur le processus de réglementation en place et de découvrir si les municipalités interrogées avaient recours actuellement à une gamme de pratiques ou d'outils pour faciliter la planification financière des investissements. Les enquêtes municipales étaient importantes, car elles ont permis de dégager ce que pensent du processus actuel de réglementation ceux qui en font l'objet et d'obtenir un point de vue différent de celui du ministère ou des organismes qui imposent la réglementation. Dans un certain nombre de cas, les entrevues ont servi à recueillir des renseignements plus détaillés ou supplémentaires à propos de la position des provinces ou des municipalités.

L'enquête provinciale a été envoyée à toutes les provinces ainsi qu'aux deux territoires. Avant de l'envoyer, nous avons téléphoné à des personnes-ressources choisies par le CIRUR afin de déterminer les organismes ou les personnes les mieux placés pour répondre au questionnaire. Dans certains cas, il était nécessaire que plus d'un organisme ou d'une personne y réponde. Les responsabilités étaient divisées selon le type ou la taille de la municipalité, ou selon les règlements. Nous avons finalement obtenu des renseignements directs de toutes les provinces et tous les territoires interrogés aux fins de cette enquête.

Puisque la réaction des municipalités à la réglementation ne constituait pas l'objectif premier de cette étude, il était nécessaire de choisir un échantillon représentatif de municipalités à l'échelle du pays. Nous avons décidé d'interroger au moins une municipalité de chacune des provinces et de chacun des territoires et de nous pencher sur les capitales et les municipalités les plus grandes. Par

conséquent, l'échantillon choisi comprenait 18 municipalités. Plusieurs provinces étaient donc représentées par plus d'une ville. En tout, 14 des 18 municipalités à qui nous avons envoyé un sondage ou avec lesquelles nous avons communiqué nous ont répondu. Cette enquête a mis l'accent sur les capitales et les grandes villes, car celles-ci sont les plus susceptibles de ressentir les effets directs des règlements sur les emprunts de capitaux. Elles sont les mieux placées pour commenter la réglementation. De plus, on croit que les municipalités les plus grandes d'une province sont susceptibles d'employer des méthodes pour planifier les infrastructures, établir des prévisions pluriannuelles d'immobilisations et des programmes de gestion de l'entretien.

Situation

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'étude de la documentation avait pour objet de découvrir s'il existait des fondements théoriques à la réglementation des emprunts de capitaux par les municipalités dans les provinces et de déterminer les méthodes qu'emploient les provinces pour réglementer ces emprunts. Après examen, on s'aperçoit qu'il n'existe de fondements théoriques valables ni pour la justification, ni pour la structure des municipalités qui empruntent des capitaux. Par exemple, un rapport produit en Ontario en 1967 traite de façon didactique de plusieurs composantes des finances municipales. Ce document ne renvoie à aucune documentation théorique pertinente (Comité ontarien de la fiscalité, 1967, volume II). Plus récemment, Kitchen signale qu'il existe très peu d'ouvrages sur la budgétisation des immobilisations par les municipalités (Kitchen, 1984). La documentation qui existe dans les différentes provinces se compose de rapports gouvernementaux, d'études, de directives ou de bulletins d'information. Ces documents sont surtout destinés à informer les fonctionnaires municipaux sur la marche à suivre pour budgétiser des immobilisations, pour obtenir l'autorisation de procéder à l'émission obligataire ou pour émettre des obligations, et en ce qui concerne les activités connexes. Cette tendance s'est maintenue depuis la publication de l'ouvrage de Kitchen. Dans les provinces, tous les documents pertinents proviennent généralement du gouvernement. La documentation utile à cette étude est présentée dans l'analyse de chaque province, qui figure au chapitre suivant.

Malgré le manque d'ouvrages théoriques sur la question, on remarque une certaine logique chez les gouvernements qui empruntent des capitaux. Plusieurs principes identifiables devraient être appliqués aux municipalités emprunteuses. On peut tirer ces principes d'applications générales de différents types de budgétisation, ainsi que de différents statuts, règlements et directives mis en application par les provinces. Toutefois, avant d'énoncer ces principes, il est utile de démontrer la logique que suivent les gouvernements qui contractent des dettes pour financer des immobilisations. Le raisonnement suivi par tout palier de gouvernement est très simple : au départ, les administrations n'ont pas les moyens de payer toutes les immobilisations dont elles ont besoin, au moment où celles-ci sont construites. Ce problème est imputable à la nature forfaitaire des immobilisations. En effet, elles nécessitent une mise de fonds élevée pour des installations dont la collectivité tirera des avantages pendant un certain nombre d'années, c'est-à-dire, pendant la durée économique de l'installation. Les gouvernements peuvent engager ces dépenses en émettant des obligations ou des débentures qu'ils remboursent en un certain nombre d'années.

On peut tirer des pratiques actuelles les trois principes essentiels suivants :

1) le gouvernement emprunteur doit être capable de rembourser le prêt qui lui est consenti;
2) le fardeau cumulatif de la dette ne doit pas être excessif;

3) le délai nécessaire au remboursement du prêt consenti ne devrait pas dépasser la durée économique de l'actif, c'est-à-dire, la période au cours de laquelle la collectivité en tirera avantage.

Bien que ces principes soient tous reliés, il est utile de les traiter séparément. Le premier, la capacité de rembourser le prêt consenti, suppose que le gouvernement a des sources de revenus capables de rapporter suffisamment pour lui permettre de rembourser le prêt. Cela implique que la municipalité dispose de recettes autonomes qui présentent un certain potentiel de croissance, dans la mesure du possible. Ce principe se vérifie de lui-même car les institutions de crédit et les obligataires éventuels ne prêteraient pas d'argent à des gouvernements jugés incapables de souscrire à ce principe. En outre, les agences de cotation des titres, comme la Société canadienne d'évaluation du crédit, Standard and Poor's et Moody's ont pour rôle d'aider les investisseurs à savoir si ce principe, ainsi que d'autres, sont respectés. Le deuxième principe, un fardeau excessif, est rattaché au premier car il reflète aussi la capacité de payer. Toutefois, ce principe dépasse la question des recettes autonomes et sous-entend que la dette cumulative ne devrait pas représenter un fardeau excessif au point où le gouvernement ne peut plus respecter ses obligations ou ses autres dépenses. Les gouvernements auront toujours des dépenses de fonctionnement nécessaires à la prestation de services. Par conséquent, les gouvernements, tout comme les particuliers, ne devraient pas avoir une dette cumulative trop grande. Les fonctionnaires ne devraient pas non plus oublier que des dépenses en immobilisations entraîneront aussi des dépenses supplémentaires dans le budget de fonctionnement. Si l'on fournit de nouvelles installations à la collectivité plutôt que de remplacer les installations déjà en place, il faut tenir compte des frais d'embauche de personnel, de fonctionnement et d'entretien qui pourraient en découler. Par exemple, de nouvelles casernes de pompiers et de nouvelles bibliothèques nécessitent l'embauche d'employés. De nouveaux édifices entraînent des dépenses de chauffage et d'électricité et il faut entretenir les nouveaux parcs.

Le troisième principe, l'harmonisation du temps nécessaire au paiement des immobilisations et de la durée des avantages qu'ils procurent, est logique au point de vue de la planification économique. En pratique, ce principe permet de s'assurer que le délai requis pour rembourser une obligation servant à financer un bien immobilisé ne dépassera pas sa durée économique. Si l'on suit bien ce principe, ce bien sera entièrement payé avant qu'il soit nécessaire de le remplacer, ce qui est nettement mieux que d'être obligé de remplacer un bien immobilisé quand celui-ci devient inutilisable ou qu'on ne peut plus en tirer avantage avant d'avoir fini de le payer. Ce scénario placerait alors la municipalité dans la situation peu enviable de devoir payer un bien immobilisé de remplacement en même temps qu'elle continue à payer des immobilisations désuètes. Cette façon de faire ajouterait inutilement de la pression sur les ressources du budget.

Bien que ces principes soient rationnels et que certaines provinces s'en inspirent pour établir des directives et des règlements, ce ne sont pas nécessairement tous les gouvernements ou organismes gouvernementaux du Canada qui y souscrivent. Comme nous le verrons plus tard dans la description de la réglementation provinciale visant les municipalités, les règlements fondés sur ces principes ont tendance à s'appliquer aux municipalités, mais ils ne sous-tendent pas nécessairement les pratiques des gouvernements fédéral et provinciaux ni celles de leurs organismes, de leurs conseils et de leurs commissions. Il en résulte que les municipalités à la grandeur du Canada exercent un meilleur contrôle sur leur dette que les plus hauts paliers de gouvernement.

Afin de mieux comprendre l'ampleur et l'effet des dettes municipales dans les provinces du Canada, on peut voir au tableau 1 des données sur les frais de la dette municipale exprimés selon le montant total des frais et le pourcentage du total des dépenses municipales qu'ils représentent. Ce tableau montre des données pour deux époques différentes, soit 1983 et 1993. On entend par frais de la dette les dépenses municipales servant à rembourser le capital et les intérêts accumulés sur des sommes empruntées au moyen d'obligations. Les données indiquent un écart important des frais de la dette exprimés en un pourcentage des dépenses entre les provinces. Pour l'année 1993, le pourcentage était de 18,9 % à Terre-Neuve, ce qui est élevé, alors qu'il était à peine de 2,2 % en Ontario. De toute évidence, Terre-Neuve constitue un cas extrême, si l'on considère que le Québec vient au deuxième rang avec 9,8 %.

Tableau 1 - Pourcentage des dépenses des administrations locales représenté par les frais de la dette

	1983			1993		
Province	Frais de la dette ($)	% des dépenses totales	Frais de la dette par habitant ($)	Frais de la dette ($)	% des dépenses totales	Frais de la dette par habitant ($)
Terre-Neuve	40 358 000 $	18,6	71 $	73 058 000 $	18,9	125 $
Île-du-Prince-Édouard	5 459 000 $	5,9	44 $	13 804 000 $	8,3	104 $
Nouvelle-Écosse	58 757 000 $	5,4	69 $	64 171 000 $	3,3	69 $
Nouveau-Brunswick	36 197 000 $	12,3	52 $	35 618 000 $	6,4	47 $
Québec	990 243 000 $	10,7	154 $	1 613 135 000 $	9,7	223 $
Ontario	505 767 000 $	3,6	59 $	729 788 000 $	2,2	67 $
Manitoba	100 747 000 $	6,8	98 $	154 392 000 $	6,0	137 $
Saskatchewan	53 074 000 $	3,5	55 $	56 532 000 $	2,6	56 $
Alberta	582 285 000 $	10,5	260 $	713 683 000 $	8,7	266 $
Colombie-Britannique	443 810 000 $	11,3	162 $	675 553 000 $	8,7	189 $
Territoires du Nord-Ouest	1 918 000 $	3,1	83 $	5 369 000 $	3,1	173 $
Yukon	1 751 000 $	9,2	38 $	1 160 000 $	2,4	18 $

Source : Les renseignements contenus dans ce tableau sont calculés à partir de données figurant dans les tableaux 17.8 et 17.9 de *Finances of the Nation*, 1995, de l'Association Canadienne d'études fiscales.

Le fait de montrer des données de deux époques différentes, soit 1983 et 1993, permet d'évaluer si le pourcentage des dépenses totales représenté par les frais de la dette des administrations locales a augmenté ou diminué de façon importante. Les données démontrent que ce pourcentage a diminué au cours de cette période dans toutes les provinces sauf à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard. De ces deux provinces, c'est à l'Île-du-Prince-Édouard que cette augmentation a été la plus marquée : les frais de la dette sont passés de 5,9 % à 8,3 %. Des provinces qui ont vu leur

pourcentage diminuer, le Yukon et le Nouveau-Brunswick, ont connu les diminutions les plus importantes passant respectivement de 9,2 % à 2,4 % et de 12,3 % à 6,4 %. Nous tenons à signaler que ces données représentent un taux global pour les municipalités d'une province et que les chiffres peuvent varier de façon importante d'une municipalité à l'autre à l'intérieur d'une province.[1]

Puisque la composition des dépenses peut nettement changer en dix ans, tout comme les revenus destinés à payer les dépenses, il est aussi utile d'examiner les frais de la dette par habitant. Les données indiquent que les frais de la dette par habitant ont diminué dans huit territoires, qu'ils sont demeurés à peu près les mêmes dans deux territoires et qu'ils ont augmenté dans deux autres territoires. Des huit territoires affichant une augmentation des frais, seules Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard ont subi de très importantes hausses. Ces chiffres ne sont pas rajustés en fonction de l'inflation et ont donc tendance à exagérer les véritables augmentations par habitant.

Ce rapport se présente de la façon suivante : le prochain chapitre examine les découvertes qu'ont permis de faire l'enquête provinciale, les entrevues, ainsi que les lois et les rapports récents provenant des différentes provinces. On y trouve aussi une description pour chaque province et chaque territoire. Le chapitre 3 fait une analyse comparative des provinces. On y compare les variables et les attributs clés des systèmes de réglementation des provinces identifiés au cours de l'enquête. Le chapitre 4 présente les réponses recueillies lors des enquêtes et des entrevues effectuées auprès des municipalités. Enfin, le dernier chapitre résume les résultats obtenus et tire des conclusions sur les tendances que l'on a pu observer dans la réglementation provinciale des emprunts de capitaux par les municipalités. Ce chapitre évalue aussi les méthodes actuelles et les changements auxquels on peut s'attendre dans les politiques qui touchent ce secteur.

---

[1] Comme le mentionne la source du tableau 1, les renseignements que contient ce tableau ont été calculés d'après les chiffres inscrits pour ces deux années dans les tableaux 17.8 et 17.9 du document *Finances of the Nation* publié en 1995 par la Société canadienne d'études fiscales. Ce document a permis d'établir des comparaisons entre les provinces en utilisant les mêmes données de base. Cependant, deux provinces ont laissé entendre que certaines de leurs statistiques étaient différentes de ce qui figure dans le tableau. Par exemple, le Nouveau-Brunswick a signalé que ses municipalités avaient alloué un budget de 50 406 007 $ au service de la dette, ce qui a donné un taux de 13,6 % en frais du service de la dette. Le Québec a également laissé savoir que certains de ses chiffres diffèrent de ceux du tableau, ce qui lui donne un taux de 19,6 % en frais du service de la dette. Ces différences reflètent des écarts entre les postes calculés ou entre les estimations et les chiffres réels. Le tableau 1 permet cependant d'établir des comparaisons entre les provinces à l'aide de données communes à toutes les provinces.

Chapitre 2

Règlements provinciaux relatifs à l'emprunt de capitaux par les municipalités

Règlements provinciaux actuels relatifs à l'emprunt de capitaux par les municipalités

Le présent chapitre décrit les structures actuelles de la réglementation en matière d'emprunt de capitaux par les municipalités dans chaque province ou territoire. Les caractéristiques de la réglementation identifiées au moyen de l'enquête, des entrevues et de la documentation recueillie y sont décrites pour chaque province et chaque territoire. Ce chapitre traite entre autres des règlements qui régissent l'emprunt, des commissions, ministères ou organismes qui peuvent avoir à autoriser l'emprunt, de la structure de l'entité administrative qui autorise l'emprunt, des fondements législatifs des contrôles réglementaires, de tout problème décelé dans la procédure actuelle ainsi que des changements qui ont été apportés à la réglementation, ceux qui ont été proposés et ceux qui seront envisagés sous peu. Les renseignements fournis pour certaines provinces sont plus détaillés que pour d'autres, la description se limitant parfois simplement aux réponses obtenues lors de l'enquête et des entrevues. Un tel écart s'explique par la documentation disponible, surtout celle qui porte sur l'historique des changements de la réglementation.

Terre-Neuve

À Terre-Neuve, l'autorisation d'entreprendre un projet municipal d'immobilisations relève du Conseil des ministres. La décision du Conseil se fonde sur les recommandations faites par la commission des projets municipaux d'immobilisations, une commission interministérielle qui examine toutes les demandes de travaux d'immobilisation. L'autorisation du Conseil est nécessaire à l'obtention de garanties officielles du gouvernement. Le ministre des Finances émet les garanties de prêts bancaires tandis que le ministre des Affaires municipales et provinciales émet les autorisations d'emprunter. Cette structure, dont font partie des membres d'un grand nombre d'organismes provinciaux, est établie en vertu de la *Municipal Grants Act* et de la *Municipalities Act*.

La Municipal Capital Projects Board est constituée de neuf membres représentant cinq ministères provinciaux. Elle compte cinq représentants du ministère des Affaires municipales et provinciales, un du ministère de l'Environnement, un autre du ministère des Travaux, des Services et des Transports, un représentant du ministère de la Santé et un autre du ministère des Pêches et de l'Industrie agro-alimentaire. Les membres de la commission étant des employés du gouvernement provincial, leur travail est déjà rémunéré et ils ne reçoivent aucune compensation additionnelle. Pour faire une demande d'autorisation d'emprunter, une municipalité doit soumettre son plan quinquennal d'immobilisations annuel à la commission chargée de l'étudier, puis au Conseil des ministres qui prendra la décision finale. Cette procédure concerne les projets pour lesquels on demande une garantie du gouvernement. Pour les projets qui n'ont pas besoin de garantie du gouvernement, il n'est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation du Conseil des ministres. Dans ces derniers cas, le ministre des Affaires municipales et provinciales se charge de délivrer les autorisations nécessaires.

Plusieurs types de restrictions s'appliquent au montant de capitaux qu'une municipalité emprunte au cours d'une année donnée. Ces restrictions sont plus directement reliées à l'autorisation qu'à des directives particulières aux finances municipales ou aux indicateurs de la capacité d'endettement. Dans le cas de projets d'envergure, par exemple un aqueduc et les égouts, l'emprunt de capitaux se limite, le cas échéant, au montant du financement que le gouvernement provincial autorise et garantit chaque année. Pour ce qui est des immobilisations de moindre envergure, une camionnette par exemple, l'emprunt de capitaux se limite au montant inscrit dans l'autorisation d'emprunter émise par le ministre des Affaires municipales et provinciales. Certaines municipalités plus grandes limitent leurs frais de la dette à un certain pourcentage de leurs recettes. La procédure est la même pour toutes les municipalités. Elles doivent toutes présenter une demande d'emprunter pour des biens particuliers et en obtenir l'autorisation. Les municipalités peuvent s'attendre à un délai de six à neuf mois avant de recevoir l'autorisation d'emprunter pour effectuer des travaux d'immobilisations qui exigent une garantie du gouvernement. La commission tient des réunions deux ou trois fois par année pour étudier les demandes d'autorisation d'emprunter. Elle ne demande pas aux municipalités de la défrayer de ses dépenses.

Une fois l'autorisation d'emprunter obtenue, la municipalité doit signer une entente en vertu de laquelle elle accepte un financement à frais partagés, comme le stipule le ministère des Affaires municipales et provinciales. C'est le Conseil des ministres qui pose cette condition durant la procédure d'autorisation des travaux d'immobilisations. Le financement à long terme s'obtient généralement de la Newfoundland Municipal Financing Corporation, une société de la Couronne créée dans le but de vendre des débentures dotées d'une garantie provinciale, des débentures en série récentes et d'utiliser les produits de ces ventes pour acheter des débentures municipales. Cependant, les municipalités sont libres d'emprunter d'un établissement financier, pourvu qu'aucune garantie du gouvernement ne soit exigée. Lors de l'emprunt, il n'est pas nécessaire de tenir une audience publique ou de publier un avis de l'intention d'emprunter. Les municipalités qui le souhaitent ont le droit de rembourser leur dette à long terme avant l'échéance à condition d'être prêtes à payer une surcharge indiquée et de ne pas demander de garantie du gouvernement pour tout prêt bancaire qu'elles sont susceptibles d'utiliser.

Peu de changements ont été apportés aux règlements portant sur les emprunts de capitaux par les municipalités au cours des dernières années. En juin 1996, la *Municipal Grants Act* a été abrogée. Cela ne s'est cependant pas traduit par des changements importants puisque les dispositions Je cette loi ont été remises en vigueur sous forme de politiques adoptées par le ministère des Affaires municipales et provinciales.

Île-du-Prince-Édouard

À l'Île-du-Prince Édouard, peut-être en raison de la petite taille des administrations et de leur bureaucratie par le fait même moins complexe, l'emprunt de capitaux par les municipalités n'est pas une affaire compliquée. Elles n'ont pas besoin d'obtenir l'autorisation d'un organisme mandataire pour emprunter en vue d'effectuer des travaux d'immobilisations. Les procédures et les restrictions concernant les emprunts sont énoncées dans les lois qui confèrent aux municipalités leurs pouvoirs. Trois lois sont actuellement en vigueur : la *Charlottetown Area Municipalities Act*, qui touche les villes de Charlottetown, de Stratford et de Cornwall, la *City of Summerside Act* qui vise la ville de ce nom et la *Municipalities Act* qui concerne les 71 autres municipalités.

La *Municipalities Act* autorise les conseils à émettre des débentures dans le but de recueillir des fonds destinés à la prestation de services qui relèvent des municipalités aux termes de la loi. Ils ne peuvent emprunter d'argent en vue d'immobilisations que si l'emprunt projeté reçoit l'approbation des habitants lors de l'assemblée annuelle ou d'une assemblée extraordinaire. Les conseils font face à certaines restrictions dans la mesure où ils ne peuvent emprunter d'argent devant servir à des dépenses en immobilisations si l'emprunt se traduit par une augmentation de la dette municipale supérieure à 10 % de la valeur fiscale actuelle des biens immeubles de la municipalité. Il est possible de dépasser ce pourcentage dans des circonstances exceptionnelles, mais uniquement sous réserve de l'autorisation du ministre.

La *Charlottetown Area Municipalities* Act est plus restrictive, mais n'exige pas que les citoyens autorisent l'émission de débentures. Cette loi stipule que le conseil ne peut emprunter d'argent à des fins d'immobilisations si l'emprunt devait faire augmenter la dette de la ville à un montant supérieur à 5 % de la valeur fiscale actuelle des biens immobiliers de la municipalité. Il n'est possible de déroger à ce règlement que dans le cadre de projets spéciaux ou dans des circonstances exceptionnelles avec la permission du lieutenant-gouverneur en conseil. La *City of Summerside Act* renferme des règlements et des conditions identiques.

Rien n'indique que les règlements en vigueur posent des problèmes ou que les municipalités en soient mécontentes. Par conséquent, on s'attend à ce qu'aucun changement ne soit proposé dans un proche avenir.

Nouvelle-Écosse

On envisage à l'heure actuelle d'apporter des changements aux règlements qui portent sur le financement des immobilisations dans les municipalités, pour faire suite au rapport final du comité sur les procédures de planification et de financement des immobilisations. Nous décrirons les recommandations importantes formulées dans ce rapport après avoir décrit le système de réglementation actuel. En Nouvelle-Écosse, les municipalités ont besoin d'obtenir du ministre l'autorisation d'emprunter des capitaux. Cette pratique se fonde sur la *Municipal Affairs Act*, ainsi que sur différentes règles et politiques énoncées dans le manuel de comptabilité et de rapport pour les municipalités intitulé *Municipal Accounting and Reporting*. Pour obtenir l'autorisation d'emprunter, il faut d'abord soumettre un budget d'immobilisations. À cette étape-ci, lorsqu'on décide d'entreprendre un projet précis, le conseil demande la préparation d'une résolution d'emprunt provisoire et l'accepte. La prochaine étape consiste à soumettre au ministre la documentation en vue de faire approuver une résolution d'emprunt à long terme.

Une fois la résolution présentée au ministre, elle est examinée selon les directives suivantes :

1) Les frais du service de la dette brute actuelle et projetée de la municipalité ne devraient pas dépasser 30 % de son impôt foncier et de ses autres recettes autonomes. Les autres frais du service de la dette afférents à l'assiette fiscale foncière devraient être pris en compte dans ce pourcentage. Pour prévoir les frais de la dette, on utilise généralement une période d'amortissement de 20 ans, à moins que la vie utile du bien financé ne soit plus courte.
2) Lorsqu'il met en application la directive 1, le ministre peut rajuster la part assumée par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial des frais du service de la dette.
3) Tous les projets d'emprunts doivent être approuvés un par un.

4) À la demande, une municipalité devra soumettre un calendrier des frais de sa dette, ainsi que des prévisions de ses recettes autonomes et de ses ratios avant d'obtenir du ministre l'autorisation d'emprunter des capitaux.
5) Seules les municipalités indépendantes financièrement seront autorisées à emprunter à des fins d'immobilisations.
6) Si une municipalité souhaite entreprendre un projet qui risque de dépasser les limites énoncées à la directive 1, celle-ci peut tenir un plébiscite pour demander aux votants l'autorisation d'entreprendre le projet. Le résultat du plébiscite n'est pas exécutoire, mais le ministre en tient compte dans sa décision.
7) Il peut y avoir des exceptions aux directives mentionnées plus haut, dans le cas où la loi oblige une municipalité à entreprendre un projet. Afin d'éliminer les frais du service de la dette excédentaires, on recommande de reporter les autres travaux d'immobilisations jusqu'à ce que les directives concernant les frais du service de la dette soient respectées (ministère des Affaires municipales de la Nouvelle-Écosse, 1992).

Toutes les municipalités sont assujetties à une procédure d'autorisation d'emprunter qui est sensiblement la même que celle qui est énoncée précédemment, à de quelques légères différences près. Par exemple, les villages sont tenus de publier un avis annonçant leur intention d'emprunter, alors que d'autres municipalités sont libres de le faire. L'emprunt se fait au moyen de l'émission de débentures selon l'autorisation obtenue pour des bien immobilisés précis. Ces débentures ne permettent pas le remboursement anticipé. Les arrangements de financement à long terme sont pris par l'intermédiaire de la Nova Scotia Municipal Finance Corporation.

Les municipalités doivent préparer un budget triennal des immobilisations selon un format prescrit par le gouvernement provincial. Ce format a récemment été adopté pour faire suite à des recommandations publiées dans un rapport final qui s'est penché sur les procédures de planification et de financement des immobilisations de la province (comité d'examen des procédures de planification et de financement des immobilisations, 1995). On ne recense actuellement aucune autre initiative concernant la planification et l'entretien des infrastructures.

En ce qui concerne les changements à la réglementation des emprunts de capitaux par les municipalités, un comité créé dans le but d'étudier la question a produit plusieurs rapports intéressants. Le premier examine les problèmes reliés à la capacité optimale d'emprunt des administrations locales et les options qui s'offrent à elles (ministère des Affaires municipales, 1994). Ce rapport ajoute des éléments aux recommandations que fait le comité d'examen des procédures de planification et de financement des immobilisations dans son rapport final. Des six recommandations du comité, le gouvernement provincial envisage d'adopter les trois suivantes :

1) que le ministre prescrive une limite d'emprunt obligeant les municipalités dont le ratio du service de la dette dépasse 10 % à lui soumettre une politique détaillée de remboursement de la dette. Toutes les politiques de remboursement de la dette seront soumises à l'approbation du ministre des Affaires municipales;
2) que le ministère effectue une étude de faisabilité concernant la vente d'obligations municipales par les municipalités de la Nouvelle-Écosse;
3) selon les résultats de cette étude, que la *Municipal Financing Corporation Act* soit modifiée pour permettre la vente de telles obligations par les municipalités de la Nouvelle-Écosse (comité d'examen des procédures de planification et de financement des immobilisations, 1995).

Nouveau-Brunswick

Au Nouveau-Brunswick, la réglementation des emprunts de capitaux par les municipalités relève de la *Loi sur les emprunts de capitaux par les municipalités*, adoptée en 1963. Jusqu'à récemment, cette loi n'avait pas été revue à fond. On trouve d'autres règlements touchant ces emprunts dans les lois suivantes : la *Loi sur la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick*, la *Loi sur les débentures émises par les municipalités* et la *Loi sur les municipalités*. En plus de ces lois, on compte plusieurs règlements importants, dont les Règlements 84-21 et 84-113 relatifs à la *Loi sur les emprunts de capitaux par les municipalités* et le Règlement 82-241 de la *Loi sur les débentures émises par les municipalités*. En 1995, le ministre des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation a mis sur pied un comité chargé d'examiner la *Loi sur les emprunts de capitaux par les municipalités*. Ce comité, formé de fonctionnaires du gouvernement et de membres des trois associations municipales, avait notamment pour mandat d'examiner l'administration financière des municipalités, ce qui demandait par le fait même un examen de la *Loi sur les emprunts de capitaux par les municipalités*. Cet examen a conduit à certaines recommandations visant à changer la réglementation des emprunts de capitaux par les municipalités (ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation du Nouveau-Brunswick, 1996).

Pour emprunter des capitaux, les municipalités doivent obtenir l'autorisation de la Commission des emprunts de capitaux par les municipalités et du ministre des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation. En plus des lois et des règlements cités plus haut, la Commission a publié un guide qui énonce plusieurs politiques importantes concernant la définition des biens immobilisés, les périodes d'amortissement des prêts et le ratio maximum des frais de la dette (ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation du Nouveau-Brunswick, 1994). La Commission est constituée de six membres qui sont tous des employés de l'État. Ils ne reçoivent donc aucune rémunération autre que leur salaire d'employés. La Commission compte trois représentants du ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation, un représentant du ministère de l'Environnement, un du Ministère des Finances et un du Bureau du contrôleur. Des réunions ont lieu le deuxième lundi de chaque mois, de septembre à juin. Le sous-ministre des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation y siège à titre de président et peut, par règlement, fixer des audiences extraordinaires au besoin.

La figure 1 illustre la procédure d'autorisation d'emprunter en vue d'un projet municipal d'immobilisations. La procédure, qui comporte huit étapes, sera décrite ci-après, d'abord sommairement, puis plus en détails.

Figure 1 - Procédure d'obtention d'une autorisation d'emprunter en vue d'un projet d'immobilisations - Le cas du Nouveau-Brunswick

ÉTAPE 1 - RÉSOLUTION DU CONSEIL

- Consignation officielle par le conseil de son approbation des arrangements financiers

ÉTAPE 2 - AVIS

- Préparation d'un avis d'audience pour publication dans deux numéros consécutifs d'un journal local, ainsi que
- dans un numéro de la Gazette royale

ÉTAPE 3 - DEMANDE AUPRÈS DE LA COMMISSION

L'information suivante doit accompagner une demande :

I. Résolution du conseil
II. Description du projet
III. Budget des immobilisations (facultatif mais recommandé)
IV. Plan d'immobilisations (facultatif mais recommandé)
V. Profil de la dette et prévisions budgétaires
VI. Autorisations à venir
VII. Confirmations

ÉTAPE 4 - PUBLICATION DES DATES DES AUDIENCES PUBLIQUES

- Deux fois dans un journal local, une fois dans la Gazette royale

ÉTAPE 5 - AUDIENCES PUBLIQUES

ÉTAPE 6 - APPROBATION MINISTÉRIELLE

- Approbation du ministre des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation de l'autorisation accordée par la Commission

ÉTAPE 7 - FINANCEMENT PROVISOIRE

- Sur décret ministériel, obtention d'un financement provisoire pour entreprendre le projet

ÉTAPE 8 - FINANCEMENT À LONG TERME

- Prise d'arrangements financiers avec la Corporation de financement du Nouveau-Brunswick une fois le projet terminé

Étape 1 : Résolution du conseil Lorsqu'un conseil municipal a décidé d'entreprendre un projet pour lequel il demande l'autorisation d'emprunter, il doit officiellement consigner l'approbation des arrangements financiers en adoptant une résolution à cet effet. Cette résolution doit être certifiée et revêtue du sceau de la municipalité avant d'être envoyée au secrétaire de la Commission des emprunts de capitaux par les municipalités.

Étape 2 : Avis Pour soumettre une demande à la Commission des emprunts de capitaux par les municipalités, il faut remplir une formule précise qui, une fois contrôlée par le secrétaire de la Commission, est envoyée à la municipalité qui doit publier un avis de son intention d'emprunter dans un journal local. Cette « formule d'avis d'audience » indique la date, le lieu et l'heure de l'audience. Après la parution de l'avis dans un journal local, la municipalité doit faire parvenir au secrétaire de la Commission des emprunts de capitaux par les municipalités, comme preuve, la page du journal sur laquelle l'avis est paru. La Commission publiera l'avis d'audience dans la Gazette royale, environ deux semaines avant la tenue de l'audience. Il est important d'indiquer clairement dans cet avis le but de l'emprunt proposé. Il n'est pas nécessaire de publier un avis d'une demande d'autorisation d'emprunter pour une dépense en capital dans les cas où la somme totale doit être remboursée dans un délai de trois (3) ans par des subventions fédérales ou provinciales.

Étape 3 : Demande auprès de la Commission L'information suivante doit accompagner une demande :

a) une copie scellée de la résolution du conseil,
b) une description du projet indiquant clairement le service pour lequel le projet est entrepris, conformément aux catégories suivantes : administration générale, protection, transport, hygiène environnementale, urbanisme et loisirs et culture. Il importe aussi de faire une répartition selon l'objet des dépenses, c'est-à-dire, le terrain, les édifices, les bâtiments techniques, etc. Si l'emprunt est destiné à l'acquisition d'une immobilisation, il est important de fournir des renseignements supplémentaires sur le terrain, les édifices et le mobilier de l'immobilisation,
c) le budget des immobilisations pour l'année en cours, indiquant la source et l'application des fonds,
d) un plan quinquennal à jour est fortement recommandé,
e) le profil de la dette et les prévisions budgétaires. La Commission fonde sa décision sur les augmentations des pourcentages dans ces secteurs.
f) une liste de toutes les autorisations d'emprunter à venir qui ont déjà été approuvées et de l'année du début du financement à long terme.
g) la confirmation du pourvoyeur de la subvention, la confirmation de l'approbation technique pour des projets d'aqueduc et d'égout, et la confirmation du partage des frais pour les immobilisations dont l'acquisition est partagée avec les districts de services locaux.

Étape 4 - Publication des dates des audiences publiques Comme il est indiqué plus haut, il faut faire publier ces renseignements deux fois dans un journal local et une fois dans la Gazette royale.

Étape 5 - Audiences publiques La Commission des emprunts de capitaux par les municipalités tient une audience publique à la date fixée, entend les demandes et les approuve ou les rejette.

Étape 6 - Approbation ministérielle Toute autorisation d'emprunter accordée par la Commission doit, par la suite, être approuvée par le ministre des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation avant que la municipalité ne puisse entreprendre son projet.

Étape 7 - Financement provisoire Sur réception d'un décret ministériel, une municipalité peut obtenir du financement provisoire d'un établissement de crédit afin d'entreprendre le projet. Le taux d'intérêt pour ce prêt sera négocié, mais ne doit pas dépasser le taux d'intérêt préférentiel des banques à charte.

Étape 8 - Financement à long terme Une fois le projet terminé et les coûts définitifs connus, des arrangements de financement à long terme sont pris avec la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick. Cette société a été créée pour émettre des débentures, au nom des municipalités, et pour leurs sociétés et organismes autorisés. La Corporation prête, en retour, des sommes aux municipalités au taux d'intérêt qu'elle obtient. Le fait que cet organisme agisse en leur nom permet aux municipalités de réaliser des économies importantes sur les coûts des emprunts. La Corporation émet normalement des débentures deux fois par année.

La Commission et ses politiques en matière d'autorisation d'emprunt de capitaux jouent un rôle central dans la procédure d'emprunt de capitaux par les municipalités. La Commission met en application plusieurs restrictions universelles :

1) le ratio des frais de la dette est de 20 %;
2) l'emprunt annuel maximal représente 2 % de la valeur imposable des biens immobiliers à moins qu'un plébiscite n'ait été tenu et que 60 % des votes ne soient en faveur de l'emprunt envisagé;
3) les emprunts cumulatifs représentent 6 % de la valeur imposable des biens immobiliers;
4) les emprunts de capitaux destinés à la construction ou à la réparation d'installations d'aqueduc et d'égout ou d'installations électriques ne sont pas considérés comme des emprunts et, par conséquent, ne sont pas visés par ces restrictions.

Une fois l'audience tenue, une décision finale est généralement rendue en deux semaines. Lorsqu'il est nécessaire de publier un avis d'audience publique un mois avant la tenue de l'audience, il faut compter environ six semaines au total pour qu'une demande soit acceptée. La Commission ne demande aucuns frais à la municipalité pour l'émission d'une autorisation d'emprunter en vue de dépenses en immobilisations. Cependant, la Corporation de financement des municipalités perçoit un petit montant qui sert à couvrir les frais d'émission et d'administration des débentures. Ce montant est déduit des sommes versées aux municipalités. Les frais comprennent notamment les remises, les frais de placement, une taxe administrative et, si l'émission est vendue au fonds d'amortissement ou au fonds en fiducie du gouvernement provincial, une évaluation juste du prix. La province signale que ce montant représente en moyenne entre 1 et 2 % du total des débentures émises.

Saint-Jean est la seule municipalité qui n'est pas assujettie aux composantes générales de la procédure d'autorisation. Elle n'a pas besoin d'obtenir l'autorisation d'emprunter de la Commission des emprunts de capitaux par les municipalités. Elle a le droit de soumettre une demande de financement à long terme auprès de la Corporation sans passer par la procédure d'autorisation. Toutefois, si elle présente une demande de financement à long terme à la Commission, elle ne peut obtenir de financement à long terme que de la province du Nouveau-Brunswick ou du gouvernement du Canada.

Les débentures servent d'instrument de financement à long terme. Bien que les demandes soient soumises pour l'acquisition d'immobilisations précises, les autorisations sont accordées par catégorie de service municipal. Les services d'incendie, de police et d'ambulance, les services d'urgence, d'inspection et de fourrière constituent des exemples de services de protection. Une autorisation type permettrait l'emprunt d'un montant ne dépassant pas 50 000 $ pour des services de protection pour une période d'au plus cinq ans. L'autorisation est accordée pour un emprunt visant un bien immobilisé précis pour lequel l'autorisation était demandée. Les lois permettent aux municipalités de soumettre une demande d'autorisation pour modifier le but d'un emprunt. Les municipalités n'ont pas le droit de se prévaloir du remboursement anticipé. Par contre, si une municipalité demande des options de financement avant l'échéance de ses débentures, elle a la possibilité, au moment du refinancement, de rembourser le capital impayé.

Aux termes de la *Loi sur les emprunts de capitaux par les municipalités*, une dépense en capital désigne une dépense pour une immobilisation corporelle qui constitue un avantage pour une municipalité pour une période de plus d'un an. Elle désigne également les dépenses liées à l'achat ou

à la construction d'une immobilisation corporelle. La province recommande fortement aux municipalités de préparer un plan quinquennal en plus de leur budget annuel des immobilisations. C'est pourquoi d'ailleurs le Guide d'emprunt de capitaux par les municipalités montre comment préparer un plan d'immobilisations (ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation du Nouveau-Brunswick, 1994). Il arrive à l'occasion que la Commission exige d'une municipalité qu'elle prépare un tel plan. (ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation du Nouveau-Brunswick, 1994).

Le gouvernement provincial a récemment revu la procédure d'emprunt de capitaux par les municipalités et a examiné un certain nombre de solutions auxquelles il pourrait avoir recours pour rationaliser la procédure d'autorisation, et qui permettraient de réduire le nombre d'autorisations que la Commission aurait à traiter tout en préservant l'intégrité fiscale des municipalités du Nouveau-Brunswick. L'une des solutions proposées consistait à étendre l'exemption dont bénéficie Saint-Jean à toutes les grandes villes, ou peut-être même à un plus grand nombre de municipalités.

La deuxième solution envisagée pour rationaliser la procédure d'emprunt serait de ne plus exiger d'autorisation pour les municipalités dont la dette actuelle tombe sous certains seuils. Le pouvoir d'approbation pourrait être modifié pour les municipalités dont le ratio de frais de la dette est bas et le taux d'imposition moyen, et qui sont responsables sur le plan fiscal. Une analyse historique de ces seuils est présentée afin de démontrer le nombre de municipalités touchées par l'utilisation de divers seuils. Une troisième solution ferait appel à l'exonération exceptionnelle, c'est-à-dire qu'une municipalité serait exemptée de la procédure d'approbation si son ratio des frais de la dette n'approche pas le niveau de 20 % recommandé par la Commission, et si l'emprunt a des répercussions minimales sur le taux d'imposition. On appelle la dernière solution la méthode du budget annuel des immobilisations, selon laquelle les municipalités soumettraient au gouvernement provincial leur budget des immobilisations approuvé accompagné de leur budget de fonctionnement. Elles publieraient en plus leur plan d'immobilisations dans le journal. À l'aide de tous ces documents, le gouvernement provincial évaluerait la capacité d'emprunt et les dépenses présentées dans le budget des immobilisations. L'étude de la procédure d'emprunt et les solutions envisagées tirent leur importance du fait qu'elles semblent tendre à rationaliser la procédure, qu'elles sont plus flexibles et qu'elles accordent une plus grande autonomie aux municipalités, à la condition que celles-ci se montrent capables d'administrer les finances publiques.

Québec

La législation du Québec qui régit les administrations locales prévoit différentes façons de financer les dépenses en capital. Il existe trois façons d'obtenir du financement à long terme : règlement d'emprunt, engagement financier et fonds de roulement.

Règlement d'emprunt Aux termes des lois du Québec sur les municipalités, un conseil municipal peut adopter un règlement en vue d'obtenir les sommes nécessaires pour entreprendre des travaux de réparation ou la construction de nouvelles immobilisations dans les limites de son territoire. Le conseil doit recevoir l'approbation des personnes autorisées à voter ainsi que celle du ministre des Affaires municipales pour que le règlement devienne un document public et entre en vigueur. Lorsque la procédure est en ordre, le règlement peut être mis en application. Seul un nouveau

règlement peut annuler un règlement existant ou le modifier. Les municipalités du Québec doivent recevoir l'approbation des personnes autorisées à voter, à l'exception de Montréal et de Québec.

Engagement financier Une municipalité peut engager son crédit pour une période d'au moins cinq ans. Elle doit d'abord obtenir l'approbation du ministre des Affaires municipales, sauf dans le cas d'une entente concernant le paiement de salaires, d'un contrat de travail ou d'une entente intermunicipale. Le ministre des Affaires municipales peut exiger que la résolution ou le règlement énonçant la caution fasse l'objet d'un vote public. L'engagement financier autorisé par une municipalité pour des dépenses en capital doit être comptabilisé dans le service de la dette de la municipalité.

Fonds de roulement La *Loi sur les cités et villes* du Québec et le *Code municipal du Québec* permettent à un conseil municipal de créer un fonds de roulement ou d'augmenter un fonds existant. Pour ce faire, une municipalité doit adopter un règlement visant à y affecter le surplus du fonds de gestion ou une partie de celui-ci, à percevoir un impôt spécial créé à cette fin, ou avoir recours à ces deux méthodes à la fois. Le montant du fonds de roulement ne devrait pas dépasser 10 % des crédits prévus dans le budget municipal de l'année en cours. Le conseil municipal peut, au moyen d'une résolution, emprunter à même ce fonds pour financer des dépenses en capital. Cet emprunt ne rapporte pas d'intérêt et doit être remboursé dans un délai de cinq ans. Les sommes empruntées au fonds de roulement sont aussi comptabilisées dans le service de la dette et doivent être remboursées à l'échéance prévue par la législation du Québec visant les municipalités.

L'autorisation ne s'obtient qu'une fois que des analystes financiers et juridiques du ministère ont analysé la demande d'emprunter en détail. Si le règlement ou ses répercussions ne posent aucun problème, les analystes feront une recommandation favorable au ministre. Une fois le projet terminé, il n'est pas nécessaire de faire approuver l'émission de débentures servant au financement à long terme si on lance des appels d'offres. Le fondement législatif de la structure de la procédure d'emprunt se trouve dans la *Loi sur les cités et villes* et la *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux*.

Certains règlements et directives s'appliquent à la décision du ministre et de ses analystes concernant l'autorisation d'emprunter. Par exemple, on ne peut emprunter que pour les usages ou pour les activités énoncées dans la législation. De plus, il existe des règlements concernant des questions telles que l'échéance de la dette sous forme de débentures, c'est-à-dire, un maximum de vingt ans. En outre, certains critères fondés sur des données financières importantes servent à établir si une municipalité peut contracter une dette additionnelle. Ces données sont, entre autres, le taux d'endettement par rapport à la valeur normalisée de la richesse et le taux de remboursement de la dette (capital et intérêts) par rapport au total des dépenses. Lorsqu'un règlement est soumis à l'approbation du ministre, il faut compter environ 20 jours avant de recevoir l'autorisation définitive.

La procédure d'obtention d'une autorisation d'emprunter est fondamentalement la même pour toutes les municipalités du Québec, sauf dans le cas de quelques grandes villes comme Montréal, Québec et Laval dont la charte comporte des règlements dérogatoires particuliers. Par exemple, les taux acceptables pour les municipalités qui disposent de plus gros budgets peuvent varier légèrement.

L'autorisation d'emprunter est accordée pour des dépenses qui touchent des immobilisations précises et l'échéance d'une débenture est déterminée en fonction de la durée économique de

l'immobilisation. L'emprunt se fait au moyen de l'émission de débentures. Une fois le règlement visant l'emprunt adopté et l'approbation du ministre obtenue, on envoie un avis public, c'est-à-dire un appel d'offres à tous les souscripteurs de débentures municipales. Les municipalités peuvent émettre leurs propres débentures ou demander au ministre des Affaires municipales de lancer un appel d'offres en leur nom. Si elles souhaitent émettre des débentures sur le marché étranger, elles doivent le faire par l'intermédiaire du ministère des Affaires municipales, car la province contrôle toutes les transactions sur le marché étranger.

Toutes les municipalités doivent préparer des plans d'immobilisations triennaux. Le gouvernement provincial spécifie certains des renseignements que doivent contenir ces plans, comme l'objet précis des dépenses ainsi que la méthode de financement à long terme utilisée et le montant en question. Jusqu'à récemment, c'est-à-dire jusqu'en 1996, il fallait soumettre des plans au ministre. En ce qui concerne la planification et l'entretien d'infrastructures, la province a mis sur pied des programmes dans le but d'aider les municipalités à renouveler leurs canalisations d'aqueduc et d'égout.

À l'exception du fait que les municipalités n'ont plus besoin de soumettre leurs plans d'immobilisations au gouvernement provincial, aucun changement important n'a été apporté récemment aux règlements provinciaux sur l'emprunt de capitaux par les municipalités. Toutefois, les municipalités veulent que le gouvernement provincial ne se mêle plus de la procédure d'autorisation. Elles soutiennent qu'elles sont assez responsables pour gérer elles-mêmes leurs programmes de dépenses en capital sans avoir besoin de demander à la province une autorisation expresse d'emprunter.

Ontario

Au cours des années 90, des changements ont été apportés aux règlements sur les emprunts de capitaux par les municipalités, ce qui a simplifié la procédure d'autorisation qui s'en est trouvée limitée à certains paramètres ou règlements établis par le gouvernement provincial. Les municipalités n'ont plus besoin d'obtenir l'approbation officielle d'une commission ou d'un ministre pour emprunter des sommes destinées à des dépenses en capital. Elles ont le droit d'autoriser leurs propres dépenses en capital et leurs propres emprunts de capitaux, pourvu qu'elles ne dépassent pas leurs limites d'emprunt respectives fixées par le gouvernement de la province. Cependant, la structure institutionnelle de la procédure d'autorisation est restée la même que celle qui est en vigueur depuis plus de cinquante ans. Cela laisse croire que la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO) joue encore un rôle prépondérant lorsqu'il s'agit d'accorder une autorisation. Toutefois, les changements récents ont donné un plus grand rôle au ministère des Affaires municipales et du Logement. Un article intéressant de Tassonyi (Tassonyi, 1994) jette un coup d'oeil sur la limite d'endettement des municipalités dans les années 30 et sur les changements qui y ont été apportés au début des années 90.

La Commission des affaires municipales de l'Ontario est un tribunal administratif quasi judiciaire créé et régi par la *Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario*. Le nombre de membres que compte cette commission et les nominations qui y sont faites relèvent du lieutenant gouverneur en conseil. La Commission compte actuellement plus de 30 membres qui se réunissent au besoin. Puisque l'Ontario se compose de plus de 800 municipalités, siéger à la Commission est une occupation à temps plein. La Commission voit principalement à tenir des audiences sur pourvoi de

décisions prises par les municipalités en matière d'aménagement urbain. De plus, elle a pour fonction d'autoriser les municipalités à contracter des emprunts en vue de construire des aménagements fixes. Cette fonction est moins importante depuis 1993, puisque les nouveaux règlements exigent que la CAMO autorise les emprunts de capitaux seulement lorsque les municipalités souhaitent dépasser la limite d'emprunt fixée par celle-ci.

Bien qu'il soit réduit, il est utile d'examiner le rôle qu'a tenu la CAMO au cours des années 80, afin de comparer l'ancienne façon de faire avec celle qui fut mise en place par les changements apportés en 1993-1994. Dans les années 80, la pratique de la Commission consistait à émettre un bulletin d'information décrivant la façon dont elle abordait la procédure d'autorisation d'une émission obligataire par les municipalités. On a tenté de créer une procédure d'approbation qui tienne compte des différences des municipalités de l'Ontario en ce qui concerne la compétence fiscale et administrative. La CAMO a fixé des quotas annuels de dépenses en capital pour les municipalités qui lui soumettaient normalement des demandes d'emprunter. Ces quotas ont de toute évidence été fixés pour les grandes municipalités à forte croissance comme la Communauté urbaine de Toronto, les diverses administrations régionales, les municipalités séparées, ainsi que certains districts comme Muskoka et certains comtés comme Oxford. Ces quotas s'appuyaient sur des données inscrites dans le Rapport d'information financière que les municipalités doivent soumettre au gouvernement provincial chaque année.

En 1987, la CAMO a instauré une directive perçue comme suffisamment stricte. Cette directive stipulait principalement que les sommes allouées à la formation de capital ne devraient pas représenter plus de 20 % du total des dépenses du fonds d'administration budgétaire applicables à son propre fonctionnement (Commission des Affaires municipales de l'Ontario, 1987). Cette exigence contraste avec d'autres directives adoptées dans le passé par la Commission et reliées à un pourcentage de la cotisation de péréquation de chaque municipalité. Ces autres directives étaient moins compréhensibles et se sont avérées moins utiles au fur et à mesure que le pourcentage de recettes non fiscales a commencé à s'accroître. On a cité d'autres raisons, notamment les fluctuations des taux d'intérêt et d'autres conditions économiques, pour expliquer la nécessité de changer la directive.

Afin d'opérationaliser la directive de 1987, il fallait effectuer une série de calculs plus complexes dont étaient déduits tous les frais de la dette provenant d'engagements en cours. Ces calculs permettraient de savoir combien il resterait pour assurer le service une nouvelle dette. Une fois que les dépenses restantes du fonds d'administration budgétaire ont été fixées, il fallait les convertir en dépenses réelles en capital pour l'année en cours. Pour ce faire, on capitalisait les dépenses prévues sur une période de 20 ans. Pour fixer le reliquat d'une dette, on déduisait de la capacité d'endettement les demandes courantes, acceptées ou reçues, qui avaient été soumises par une municipalité.

Des municipalités à forte croissance qui devaient entreprendre des projets d'aménagement avaient la possibilité d'obtenir l'approbation de dépenses dont le montant dépassait leur capacité d'endettement. Cependant, celles-ci devaient fournir des renseignements supplémentaires à la Commission, notamment des prévisions « pro forma » qui devaient indiquer les recettes futures calculées d'après la croissance escomptée. En outre, avant de prendre sa décision, la Commission tenait également compte des éléments suivants :

1) la dette par ménage comparativement à la dette moyenne provinciale par ménage,

2) le pourcentage des impôts actuels représenté par les impôts impayés,
3) le pourcentage du revenu moyen par ménage représenté par le total des impôts et des frais comparativement au même pourcentage pour des municipalités semblables,
4) le pourcentage du revenu total par ménage représenté par le total des impôts et des frais comparativement au même pourcentage pour des municipalités semblables,
5) la connaissance générale qu'a la Commission de la situation de la municipalité,
6) la situation financière dans laquelle se trouve la municipalité d'après l'examen de ses états financiers vérifiés,
7) les budgets des immobilisations et les prévisions des dépenses en capital (Commission des affaires municipales de l'Ontario, 1987).

Comme nous l'avons dit plus haut, la CAMO détient le pouvoir d'approuver les emprunts de capitaux par les municipalités. L'une des lois pertinentes à la question des emprunts est donc la *Loi sur la Commission des Affaires municipales de l'Ontario*. Cependant, la *Loi sur les municipalités*, ainsi que les règlements les plus récents sur les emprunts de capitaux par les municipalités qui se rattachent à cette loi, sont encore plus importants. On trouve entre autres les règlements 799/94 et 640/93 de l'Ontario. Bien que ceux-ci définissent l'état actuel des emprunts de capitaux par les municipalités, il s'est produit des changements à la fin de la dernière décennie et au début de la décennie actuelle qu'il est important de comprendre. Ces changements font partie de la transition qui s'est effectuée : des années 80 où il fallait l'approbation totale de la Commission, jusqu'à aujourd'hui, où on compte moins sur la Commission et où il suffit d'obéir à une directive.

Vers la fin des années 80, on a commencé à penser qu'il fallait renouveler les infrastructures en place et fournir d'autres infrastructures à des fins de croissance et de développement économiques. Voyant la dette provinciale s'accroître, le gouvernement n'était pas prêt à augmenter continuellement les subventions d'investissement pour un certain nombre d'infrastructures telles que les routes. Le gouvernement provincial croyait aussi que les municipalités étaient capables d'assumer une plus grande partie des coûts de fonctionnement des infrastructures. Le document budgétaire « E » de 1989 intitulé *Finances municipales* a tenté de démontrer pourquoi les municipalités pouvaient l'assumer grâce à des emprunts de capitaux. Les municipalités étaient plutôt responsables financièrement et après avoir connu les taux d'intérêt élevés au début des années 80, un grand nombre ont tenté de compter le plus possible sur un mode de financement « à l'utilisation. » Par conséquent, le document budgétaire a pu démontrer que le niveau d'endettement des municipalités était relativement bas par rapport aux directives et aux mesures établies. On en a conclu que les municipalités étaient capables de supporter un endettement supplémentaire et qu'elles devaient financer l'amélioration des infrastructures à part égale avec le gouvernement.

Le Comité de travail sur les politiques municipales d'investissement et d'émission de titres d'emprunt a été créé. Ce comité était composé de représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario, du ministère du Trésor et de l'Économie, du ministère des Affaires municipales et de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. Le mandat était de faire un examen approfondi de la capacité d'emprunt et d'investissement des municipalités. Le comité fit des recommandations concernant les quatre aspects suivants : le contrôle de la capacité d'emprunt; le contrôle de la capacité d'investissement; les exigences coûteuses de la CAMO relatives à certaines demandes; enfin, les changements aux conditions, aux définitions et à la position vague de la législation sur la question.

Les recommandations de ce comité ont poussé le gouvernement à modifier les lois en matière de capacité d'emprunt et de capacité d'investissement. Le projet de loi 165 a été adopté en 1992. Il a conféré de nouveaux pouvoirs aux municipalités à partir du 1er janvier 1993. Il leur a permis entre autres, d'emprunter des capitaux sans avoir à obtenir l'autorisation de la CAMO, à la condition de ne pas dépasser une certaine limite fixée. La modification législative a accordé une plus grande discrétion aux municipalités et leur a permis d'agir plus rapidement, car elles n'avaient plus besoin d'attendre entre quatre et six semaines pour obtenir l'approbation de la Commission, ni de remplir toutes les formalités écrites. Ce projet de loi a donné aussi au ministère des Affaires municipales la responsabilité de calculer la limite d'endettement de chaque municipalité. Le calcul que le ministère doit effectuer ressemble à celui que la Commission faisait dans le passé pour autoriser l'émission obligataire d'une municipalité. Essentiellement, on utilise la formule suivante : les paiements annuels reliés aux dettes et aux obligations financières ne devraient pas dépasser 20 % des dépenses du fonds d'administration budgétaire.

Le fait que les projets ne soient plus approuvés un par un réduit les formalités administratives, rend la procédure plus efficace et permet aux municipalités comme au gouvernement provincial de réaliser des économies, tout en conservant la même directive, en vigueur depuis longtemps. Ainsi, les employés des municipalités passent moins de temps à préparer les demandes soumises à la Commission; il faut attendre moins longtemps avant de pouvoir emprunter; la CAMO a moins de demandes à traiter. Outre l'autorisation des emprunts par les municipalités, on s'inquiétait de façon générale de la charge de travail de la CAMO. La réduction de son rôle constitue donc une des façons de s'attaquer au problème de sa charge de travail et de l'arriéré des demandes non traitées.

Bien que ces changements aient été acceptés et perçus de façon générale par toutes les parties comme étant positifs, certaines personnes ont exprimé de l'inquiétude au sujet de la directive en vigueur depuis longtemps. L'utilisation de cette directive ne tient pas compte du fait que les municipalités ne contrôlent pas toutes leurs recettes. Les subventions provinciales conditionnelles en sont le meilleur exemple. De plus, à mesure que les dépenses d'une municipalité augmentent, sa capacité d'endettement augmente automatiquement aussi. Ces préoccupations ont entraîné une refonte des règlements entrés en vigueur le 1er janvier 1995. Les nouveaux règlements ne changent pas la capacité générale des municipalités d'emprunter et de contracter des dettes dont la durée dépasse celle du mandat du présent conseil, sans obtenir l'approbation de la CAMO. Ils changent plutôt la façon de calculer la limite d'endettement rattachée à la capacité d'emprunt. Selon la formule révisée de calcul des limites d'endettement, la limite d'endettement d'une municipalité ne peut dépasser 25 % des recettes du fonds d'administration budgétaire, comme le stipule le règlement 799/94 de l'Ontario. Cette nouvelle formule élimine les faiblesses de l'ancienne, car elle met l'accent sur la capacité des municipalités de respecter leurs créances d'après leurs recettes autonomes.

En plus de décentraliser les décisions en matière d'endettement, les réformes des années 90 ont augmenté la flexibilité des municipalités en ce qui a trait à l'émission de débentures et, plus précisément, au genre d'instrument d'émission utilisé, par exemple les devises étrangères, et la méthode de remboursement de la dette. Il est à noter que les restrictions s'appliquent à toutes les municipalités de la province. Cependant, chaque municipalité a une limite d'endettement précise calculée par le ministère des Affaires municipales. Si une municipalité désire dépasser cette limite, elle doit demander à la CAMO l'autorisation d'emprunter plus de capital. Les cas de forte croissance et de danger éventuel pour la santé ou vis-à-vis de l'environnement constituent des exemples de

raisons valables pour lesquelles la Commission permet à une municipalité de dépasser sa limite d'endettement. Le délai prévu pour le traitement d'une demande varie entre six semaines et six mois. La CAMO peut exiger des droits des municipalités. Toutefois, la pratique courante est de n'exiger qu'un droit de dépôt qui, selon des rapports publiés depuis trois ans par la province, n'aurait couvert qu'environ 10 % des coûts totaux.

À des fins d'emprunt, les capitaux se rapportent généralement à toute entreprise dont la totalité ou une partie du coût est financée pendant une ou plusieurs années dépassant la durée du mandat du conseil, ou par l'émission de débentures. En Ontario, ce financement se fait au moyen de débentures sous forme d'emprunts de collectivités locales. Les municipalités peuvent rembourser leurs débentures par anticipation si le règlement municipal sur l'émission de débentures le prévoit. Avant d'émettre des débentures, les municipalités doivent adopter un règlement municipal sur l'émission de celles-ci. Toutefois, elles ne sont pas obligées de publier un avis de leur intention d'émettre une débenture. Il se peut que certaines municipalités qui choisissent de lancer un appel d'offres pour l'émission d'une débenture publient leur intention dans un journal. Il arrive que d'autres municipalités choisissent d'émettre des débentures avec l'aide d'un agent fiscal ou au moyen d'arrangements négociés concernant la vente ou, encore, par la vente hors cote.

La province encourage la planification financière des immobilisations des municipalités, mais ne l'exige pas officiellement. On encourage les municipalités à préparer des plans quinquennaux d'immobilisations pour compléter leur budget d'immobilisations. Cependant, il n'est pas nécessaire d'établir des prévisions pluriannuelles d'immobilisations. En outre, par l'entremise du ministère de l'Environnement et de l'Énergie, du ministère des Transports, du ministère du développement du Nord et des Mines et du ministère des Affaires municipales et du Logement, le gouvernement a fourni de l'aide financière et technique aux municipalités pour encourager la planification d'infrastructures, ainsi que la création de programmes d'entretien et de renouvellement des infrastructures.

Pour conclure, la réglementation des emprunts de capitaux par les municipalités en Ontario a été rationalisée et assouplie au cours des dernières années. Les municipalités suivent maintenant des directives qui fixent les limites d'emprunt plutôt que d'avoir à obtenir l'autorisation formelle de la CAMO pour chaque émission de débentures. Dans la structure actuelle, l'autorisation de la CAMO n'est nécessaire que lorsque l'on veut dépasser les limites d'endettement. En plus d'accorder plus de liberté d'action aux municipalités, ces mesures élargissent le rôle du ministère des Affaires municipales et du Logement qui est chargé de calculer annuellement la capacité d'endettement de chaque municipalité. Il se peut que certaines municipalités ne trouvent pas la réglementation actuelle assez flexible pour réagir de façon opportune aux conditions toujours changeantes des marchés financiers et des marchés des capitaux. Ce genre d'inquiétude reflète la nécessité d'examiner régulièrement les règlements existants et les tendances des marchés afin de pouvoir y apporter les changements opportuns.

Manitoba

Au Manitoba, trois lois principales régissent les emprunts de capitaux par les municipalités : la *Loi sur les municipalités*, la *Loi sur la Commission municipale* et la *Loi sur la ville de Winnipeg*. Pour les municipalités autres que Winnipeg, c'est la première de ces lois, la *Loi sur les municipalités*, qui énonce les procédures à suivre pour créer des règlements municipaux sur les emprunts de capitaux et

pour obtenir l'autorisation d'emprunter. Ces procédures s'appliquent à la fois aux emprunts généraux et à ceux qui visent des travaux d'utilité publique. Ces lois stipulent que tous les règlements municipaux sur les emprunts de capitaux doivent être approuvés par la Commission municipale. Cette commission est semblable à la CAMO de l'Ontario dans la mesure où elle est décrite comme un tribunal quasi judiciaire. En plus d'approuver les emprunts de capitaux par les municipalités, c'est elle qui prend les décisions concernant la planification et les appels de l'évaluation foncière.

La Commission compte actuellement 25 membres à temps partiel nommés par décret et un président à temps plein. Ces membres, nommés par le gouvernement, sont des citoyens qui ont habituellement de l'expérience dans le domaine des affaires municipales. Le président et deux membres différents de la Commission se réunissent presque tous les jours. On dit qu'il faut compter environ dix jours entre le moment où l'on présente une demande à la Commission et celui où cette dernière rend sa décision. Les membres de la Commission sont payés à la journée ou à chaque réunion. Ils reçoivent entre 139 $ et 199 $ par jour, tandis que le salaire du président est un peu plus élevé.

La Commission doit intervenir dans la procédure d'emprunt de capitaux par les municipalités lorsque le financement d'un projet nécessite que le recouvrement des coûts soit étalé sur plusieurs années. Cela signifie essentiellement que la Commission doit approuver tout règlement municipal qui prévoit l'emprunt de sommes qui ne seront pas remboursées dans la même année. La *Loi sur les municipalités* précise que la Commission ne doit intervenir dans la procédure qu'une fois que la municipalité a proposé l'adoption d'un règlement sur l'emprunt, que ce règlement a été accepté en première lecture et que la municipalité a publié un avis pour en annoncer l'adoption. En définitive, il appartient à la Commission de fixer la limite de la dette sous forme de débentures d'une municipalité.

Si l'avis publié soulève des objections au règlement municipal, la Commission tient une audience publique. Cette audience permet de consulter le public sur le coût du projet et sur les conséquences qu'aura un emprunt supplémentaire sur les contribuables. Les opposants à cette dépense auront la chance d'exprimer leurs inquiétudes et les promoteurs du projet auront la chance de le défendre. En plus de tenir compte de l'opinion publique, les conseils municipaux doivent soumettre à la Commission certains renseignements, notamment un plan quinquennal des immobilisations. En plus du règlement proposé, ils doivent aussi soumettre un formulaire de demande d'approbation de règlements municipaux, qui fournit des renseignements financiers à la Commission. Afin de prendre une décision plus éclairée, la Commission a également accès à des données financières préparées par les Services consultatifs et financiers aux municipalités, une direction du ministère du Développement rural. Lorsqu'elle envisage d'approuver un règlement municipal sur l'emprunt de capitaux, la Commission est liée par l'article 64 de la *Loi sur les municipalités* qui contient les dispositions suivantes :

« Dans le traitement d'une demande, la Commission doit prendre en considération les éléments suivants :

a) la nature du travail, de l'entreprise ou de l'objet envisagé,
b) la nécessité ou l'opportunité de ce qui est envisagé,
c) la situation financière de l'autorité locale,
d) toute autre question pertinente.

La Commission peut rejeter la demande ou demander à l'autorité locale de la modifier. Elle peut également donner une suite favorable à tout ou partie de la demande ou assortir l'autorisation de conditions. » L'une des conditions intéressantes que la Commission peut mettre en application en vertu de la Loi est d'exiger d'une municipalité qu'elle soumette un règlement au vote des contribuables ou des électeurs.

En tenant compte des questions précédentes, la politique de la Commission identifie un ensemble de critères ou d'indicateurs qu'on peut tirer des renseignements demandés et qui peuvent servir de facteurs de décision. Ces critères se rapportent surtout aux données inscrites sur les formulaires que les municipalités doivent présenter. Elle utilise un indicateur semblable à ceux sur lesquels s'appuient des organismes de certaines autres provinces, c'est-à-dire l'utilisation des ratios. La Commission identifie deux ratios dont elle tiendra compte. Le premier est celui de l'endettement permis par rapport à l'évaluation municipale. Un ratio inférieur à 7 % est considéré comme normal. Le deuxième, considéré comme moins fiable parce qu'il est plus variable, est celui des frais de la dette par rapport aux recettes courantes. Dans ce cas-ci, on peut utiliser un ratio d'environ 20 % à titre indicatif. La Commission doit faire attention de ne pas utiliser ces chiffres de façon arbitraire car, dans certains cas, des ratios plus élevés ou plus bas peuvent être acceptables. Il est conseillé à la Commission d'examiner ces ratios en relation avec les tendances démographiques, selon toute vraisemblance, pour tenir compte tout particulièrement des régions à forte croissance. Une fois toutes les données et toutes les preuves examinées, la Commission prend sa décision et émet une ordonnance.

La Commission n'exige aucun droit des municipalités sauf un droit de dépôt. Elle peut aussi demander que lui soient versés des droits relatifs aux débentures si le gouvernement provincial est intervenu dans leur émission. Une dette à long terme se contracte au moyen d'obligations perpétuelles. Ces obligations peuvent être vendues soit au ministère des Finances, soit au public, soit au fonds de réserve de la municipalité.

La méthode et les lois décrites plus haut s'appliquent à toutes les municipalités du Manitoba sauf à Winnipeg. Cette dernière doit soumettre une demande d'autorisation au ministre des Finances après avoir accepté en première lecture un règlement municipal sur l'emprunt de capitaux. Le ministre est libre de demander des conseils et des recommandations à la Commission municipale concernant la demande. Cependant, cela ne s'est jamais fait jusqu'à présent. La *Loi sur la ville de Winnipeg* énonce les exigences à respecter pour obtenir l'autorisation d'emprunter. Le ministre doit tenir compte de la situation financière de la ville et peut refuser la demande ou l'accepter en tout ou en partie sous réserve de certaines conditions. Le ministre ne fixe aucune limite d'endettement Il incombe à la ville de Winnipeg de prouver sa capacité de se charger d'une dette supplémentaire. Le ministre rend généralement sa décision dans le mois suivant la demande de la ville.

La *Loi sur la ville de Winnipeg* exige que le conseil municipal prépare un plan quinquennal des dépenses en capital en plus du budget annuel des immobilisations. Ce plan doit être préparé selon le format établi par le ministre des Affaires urbaines et, une fois le plan adopté, deux copies doivent en être envoyées au ministre. La province a engagé 96 millions de dollars dans le Programme de financement des projets d'investissement urbain entre 1991 et 1996 pour la planification et le renouvellement d'infrastructures. De cette somme, 40 millions de dollars visaient particulièrement les projets de renouvellement d'infrastructures. De plus, la province a mis sur pied pour la ville de Winnipeg le Programme Manitoba-Winnipeg de revitalisation des quartiers. Entre 1985 et 1996, la

province a consacré 1,2 million de dollars, la moitié de ce programme de frais partagés, à la revitalisation de plusieurs quartiers de la ville.

Au Manitoba, la procédure d'emprunt est très réglementée et l'approbation de la Commission en est un élément central. Seule Winnipeg, la ville la plus grande de la province, y échappe. La province a justement l'intention de modifier la *Loi sur la ville de Winnipeg* afin de donner à la ville plus de flexibilité en ce qui a trait au financement au moyen de débentures. Ces modifications permettront à la ville de participer à des accords dont les objectifs seront les suivants :

1) convertir les taux d'intérêt fixes sur les emprunts en taux variables,
2) convertir en dollars canadiens les fonds empruntés en devises étrangères,
3) s'inspirer des taux de change pour calculer les taux sur les emprunts à rembourser, et
4) convertir les taux d'intérêt variables en taux fixes.

Il semble que la méthode de réglementation des emprunts des autres villes est en vigueur depuis longtemps, qu'elle est stable et qu'elle ne sera pas révisée dans un proche avenir.

Saskatchewan

En Saskatchewan, les municipalités ont besoin de l'autorisation de la Saskatchewan Municipal Board (SMB) pour emprunter des capitaux, à l'exception des quatre plus grandes villes. Trois lois régissent les emprunts de capitaux : la *Municipal Board Act*, la *Urban Municipalities Act* et la *Rural Municipalities Act*. Des modifications apportées à la *Urban Municipalities Act* en 1995 ont permis aux grandes municipalités d'emprunter sans avoir à faire autoriser chaque émission de débentures par la commission, pourvu qu'elles respectent les limites d'endettement fixées. La *Municipal Board Act* explique la composition de la commission et son fonctionnement. La commission compte actuellement 4 membres à temps plein et plus de 30 membres à temps partiel. En plus d'autoriser les emprunts de capitaux par les municipalités, la commission entend les appels concernant les questions de planification et d'évaluation. Deux membres assistent généralement aux réunions de la commission qui peuvent avoir lieu tous les jours lorsqu'il faut discuter de questions financières.

La commission suit un certaine nombre de politiques pour évaluer une demande d'emprunt de capitaux par une municipalité. L'une d'elles stipule que la période d'endettement ne devrait pas dépasser la durée utile du travail entrepris. La commission prend en considération l'assiette de calcul et la base économique propres à la municipalité sur lesquelles un prêt pourrait s'appuyer en rapport avec les conditions économiques actuelles d'une collectivité et celles que l'on y prévoit. À titre d'indication générale, la commission fixe la limite du niveau d'endettement à 15 % de la valeur imposable, sauf dans des circonstances particulières. Le niveau d'endettement de chaque territoire est fixé en fonction de sa situation financière globale. La commission prend en considération le niveau des frais du service de la dette d'une municipalité et sa capacité de les payer. On peut envisager d'augmenter le taux exprimé en millième afin de pouvoir rembourser la dette supplémentaire occasionnée par un nouvel emprunt. Il faut tenir compte des engagements à long terme impayés. La commission peut prévenir une municipalité des répercussions possibles de l'emprunt envisagé sur sa capacité de prendre en charge une dette supplémentaire.

En vertu de la *Urban Municipality Act*, les municipalités peuvent obtenir l'autorisation d'emprunter à la condition de ne pas dépasser une limite d'endettement fixée par la commission municipale de la SMB. Elles ont donc une certaine flexibilité sur le plan administratif, car elles n'ont pas à faire approuver chaque émission de débentures. Les municipalités qui relèvent de la *Rural*

Municipality Act n'ont pas la même flexibilité. Elles doivent présenter une demande d'autorisation pour chaque nouvel emprunt, après avoir soumis un règlement municipal à cette fin en première lecture. Si elle approuve ces règlements municipaux, la commission peut imposer certaines conditions aux municipalités. Elle peut aussi exiger que la municipalité soumette le règlement municipal au vote des citoyens. Ce cas est plutôt rare. Toutefois, si un tel vote est nécessaire et que la majorité des citoyens votent contre le règlement municipal, la commission n'approuvera pas ce règlement.

Autre étape de la procédure : la commission publie ensuite dans la Gazette royale un avis de l'intention d'emprunter. Les droits qu'elle demande se limitent à un droit de dépôt et aux frais d'amortissement des débentures. Une fois la demande présentée à la commission, il faut généralement moins de deux semaines pour recevoir l'approbation du règlement municipal et l'autorisation d'emprunter.

Les municipalités peuvent contracter une dette à long terme au moyen de débentures, de prêts bancaires, de contrats de location et d'autres types de billets. Cependant, si elles émettent des débentures, ces dernières peuvent être vendues soit au public, soit à la Municipal Financing Corporation of Saskatchewan. Sous réserve de l'approbation de la SMB, les municipalités peuvent se prévaloir du remboursement anticipé sur certaines débentures.

Le gouvernement provincial demande aux municipalités visées par la *Urban Municipality Act* de préparer et d'adopter chaque année un plan quinquennal de travaux d'immobilisations. Une fois que le conseil l'a approuvé, il doit en remettre une copie au ministre dans un format que ce dernier aura approuvé. On ne note aucune autre initiative visant à encourager la création de programmes de planification ou d'entretien des infrastructures.

Comme nous en avons déjà parlé, des changements ont été apportés aux règlements touchant les plus grandes villes en 1995. Aucun changement ni refonte ne semblent prévus pour l'instant, et le gouvernement ne relève que peu de problèmes.

Alberta

L'entrée en vigueur en janvier 1995 de la *Municipal Government Act* a entraîné des changements importants dans la législation des emprunts de capitaux par les municipalités en Alberta. Avant que ces changements ne soient apportés, la Local Authorities Board (LAB), qui relevait du ministère des Affaires municipales, examinait certains des règlements municipaux. Dans l'ancien système, une fois que la LAB avait approuvé les règlements municipaux, la municipalité pouvait obtenir des fonds de l'Alberta Municipal Financing Corporation (AMFC) ou d'un autre prêteur.

La nouvelle législation ayant réduit énormément le rôle du gouvernement provincial, les emprunts de capitaux relèvent des municipalités, sauf lorsqu'une municipalité dépasse la limite d'endettement ou celle des frais du service de la dette fixées par la province en vertu d'une loi de l'Alberta. Si la municipalité dépasse ces limites ou si elle est sur le point de les dépasser, elle doit au préalable obtenir l'autorisation du ministre des Affaires municipales pour pouvoir emprunter.

Si elles ne dépassent pas les limites d'endettement fixées, les municipalités adoptent des règlements pour autoriser l'emprunt de capitaux. L'autorisation du gouvernement provincial n'est nécessaire que si les limites d'endettement ou de frais du service de la dette sont dépassées ou sur le point de l'être. En plus de la nouvelle loi, des règlements régissent les emprunts de capitaux par les municipalités, notamment le règlement 375/94 de l'Alberta. Si l'on prévoit que les limites

d'endettement seront dépassées, un employé du ministère étudie le dossier et recommande au ministre d'accepter ou de rejeter la demande. Dans les cas plus complexes, on peut dire à la municipalité de faire appel aux services d'un consultant de l'extérieur afin d'assurer le ministre qu'une augmentation des limites est bien opportune. Les limites de l'endettement et des frais du service de la dette sont fixées par un règlement. La formule utilisée dans ce règlement s'appuie sur les recettes calculées à partir des plus récents états financiers vérifiés. Les recettes sont rajustées de manière à ne pas tenir compte des subventions du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial. On déduit également des recettes le capital impayé sur les prêts accordés aux corporations contrôlées ou à but non lucratif avant de calculer les limites. La limite d'endettement est de 1,5 fois le montant des recettes; la limite du service de la dette, de 0,25 fois le montant des recettes. Edmonton et Calgary échappent à cette règle. Les limites sont respectivement de 2,0 et de 0,35 fois le montant des recettes.

La *Municipal Government Act* stipule que chaque conseil municipal doit adopter un budget des immobilisations pour chaque année civile. Les municipalités sont encouragées à préparer des plans d'immobilisations à long terme, mais n'y sont pas obligées par la loi. Il arrive que la AMFC demande à une municipalité de lui soumettre un plan d'immobilisations s'étalant sur trois à cinq ans lors de la procédure d'approbation des emprunts. Le ministre peut aussi demander à une municipalité de lui présenter un plan d'immobilisations, par exemple lorsqu'une municipalité demande un emprunt qui lui ferait dépasser sa limite d'endettement, ou que l'on s'inquiète de sa santé financière. Le ministre peut également demander qu'on lui fournisse les renseignements suivants : les détails du projet, des prévisions des recettes annuelles supplémentaires, les coûts prévus, les économies que le projet permettra de faire, des prévisions des fonds nécessaires à la municipalité pour s'acquitter d'une dette supplémentaire et la provenance de ces fonds, des prévisions des ressources nécessaires au soutien du projet, une copie du règlement municipal accepté en première lecture et un plan d'immobilisations. Le temps que prend la AMFC pour rendre une décision dépend de la complexité de la demande. Elle n'autorise l'augmentation de la limite d'endettement qu'en cas d'urgence ou dans des situations exceptionnelles. On vise à laisser aux municipalités le soin de s'occuper de leurs propres emprunts.

Aux termes de la *Municipal Government Act*, il faut publier la résolution d'emprunt ou le règlement municipal dans le but d'informer le public. On peut également faire circuler une pétition à cette fin. Les électeurs d'une municipalité ont 15 jours à partir de la fin de la publication de la résolution ou du règlement pour recueillir les signatures d'au moins 10 % de la population et ainsi obliger la municipalité à soumettre le règlement au vote des contribuables.

L'emprunt se fait généralement au moyen de débentures obtenues le plus souvent par l'entremise de la AMFC. Cette société de la Couronne a été créée durant les années 50 pour permettre aux municipalités d'emprunter à des taux d'intérêt fixes pour une durée prolongée. Les municipalités ont cependant le droit d'emprunter d'autres prêteurs. Le conseil de la AMFC doit autoriser l'emprunt qu'il finance. Ce conseil compte neuf membres et se réunit cinq ou six fois l'an.

En plus de demander aux municipalités de soumettre un budget annuel des immobilisations et de les encourager à planifier leurs immobilisations à long terme, le gouvernement a aussi pensé aux programmes d'amélioration des infrastructures. Le ministère des Transports et des Services publics de l'Alberta a mis sur pied une gamme de programmes de subventions touchant ce secteur en particulier.

Bien que de nombreuses modifications aient été apportées à la législation récemment, ce qui a eu pour effet de conférer une autonomie beaucoup plus grande aux municipalités qui souhaitent emprunter des capitaux, il reste plusieurs sujets de préoccupation. Les municipalités voudraient pouvoir rembourser toutes les dettes à long terme par anticipation, sans surcharge. Dans la mesure du possible, elles voudraient régler les débentures à long terme dont les taux d'intérêt sont relativement élevés. De plus, par suite de la réforme en matière d'emprunts, on trouve que la procédure d'emprunt de capitaux est trop longue au chapitre de l'obligation de publier un avis concernant tout nouveau règlement municipal d'emprunt et de la période d'attente nécessaire à la circulation de pétitions avant de pouvoir obtenir des fonds.

Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, les règlements municipaux concernant les emprunts à long terme doivent être approuvés par l'inspecteur des municipalités. Ce dernier, nommé par décret, est un employé du ministère des Affaires municipales et du Logement. La *Municipal Act* explique ses pouvoirs. Puisque la ville de Vancouver existe en vertu de la *Vancouver Charter*, elle est dispensée de l'autorisation de l'inspecteur.

Afin d'obtenir l'autorisation d'emprunter, un conseil municipal doit faire accepter un règlement en troisième lecture. Le règlement, accompagné de toute autre information pertinente nécessaire, est ensuite soumis à l'approbation de l'inspecteur. La loi exige qu'un emprunt à long terme soit soumis à un référendum, sauf lorsqu'il vise les aqueducs, les égouts, les installations de drainage ou les installations financées en partie par le gouvernement fédéral. Les emprunts en vue de ce genre de projets doivent être approuvés par les deux tiers des membres du conseil municipal, puis publiés durant 30 jours. Ils peuvent ensuite être adoptés directement si moins d'un vingtième des électeurs demandent (au conseil de tenir) un référendum.

Dans le traitement d'une demande d'emprunt, l'inspecteur calcule les limites de la capacité d'emprunt des municipalités à l'aide des formules énoncées dans la *Municipal Act*. Les municipalités ne peuvent dépasser leur limite d'emprunt sans l'autorisation expresse de l'inspecteur. La formule de calcul est plus généreuse pour les cités, les villes et les districts que pour les villages. En plus de la capacité d'emprunt, l'inspecteur prend en considération la capacité de remboursement de la municipalité et vérifie si le projet en question fait partie du programme des dépenses en capital de cette dernière. La loi exige que les municipalités préparent un plan quinquennal d'immobilisations. Le traitement d'une demande prend habituellement entre trois et quatre semaines.

La Municipal Finance Authority of Brithsh Columbia accorde du financement à long terme par l'entremise du district régional dont la municipalité fait partie. La municipalité doit obtenir toutes les autorisations énoncées précédemment en plus de celle de son district. La Municipal Finance Authority émet des débentures que les municipalités peuvent rembourser par anticipation mais seulement si les débentures sont refinancées à différentes périodes.

En plus d'obliger les municipalités à préparer un plan quinquennal des immobilisations, la loi prévoit aussi des subventions touchant le renouvellement d'infrastructures.

Certains aspects du système actuel sont remis en question. Premièrement, on trouve que la formule de calcul de l'emprunt est trop généreuse. Très peu de municipalités approchent leur limite d'endettement. Deuxièmement, on ne devrait pas avoir à faire approuver par l'inspecteur tous les règlements municipaux sur l'emprunt. Troisièmement, les administrations locales trouvent trop

astreignant de soumettre les règlements au vote des citoyens. Enfin, les conditions d'emprunt ne sont pas assez flexibles. Bien qu'aucune révision officielle de la réglementation des emprunts ne soit en cours, on peut s'attendre à ce que quelques-uns de ces points remis en question favorisent une tendance à la déréglementation. Il faudrait, par exemple, des règlements plus flexibles qui permettraient entre autres de former des partenariats entre le secteur public et le secteur privé.

Territoires du Nord-Ouest

Dans les Territoires du Nord-Ouest, la législation prévoit que tous les emprunts à long terme doivent être autorisés par le ministre des Affaires municipales et communautaires et, dans la plupart des cas, par les contribuables. Toutefois, l'autorisation des contribuables n'est pas nécessaire lorsque le projet en question n'est pas un travail de voirie et qu'il n'est pas financé à l'aide de recettes générales. Les conditions énoncées plus haut apparaissent dans la *Loi sur les Cités, villes et villages*. Aux termes de cette loi, le montant des emprunts à long terme ne doit pas dépasser certains pourcentages de la valeur imposable totale actuelle de la propriété immobilière dans la municipalité. Ces pourcentages sont les suivants :

a) 20 % dans le cas d'une cité ou d'une ville;
b) 10 % dans le cas d'un village.

De plus, les demandes d'emprunt et les règlements qui s'y rattachent sont examinés. La procédure demeure la même pour chaque municipalité et le traitement d'une demande prend environ deux semaines.

Tout emprunt à long terme financé par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest doit recevoir l'approbation du comité d'examen des débentures. Ce comité compte deux membres du ministère des Finances et deux du ministère des Affaires municipales et communautaires. Ses membres sont des employés du gouvernement et ne reçoivent aucune autre rémunération. Le comité se réunit en fonction des demandes présentées par les municipalités. Lorsqu'il traite une demande, il suit la directive concernant les prêts consentis aux municipalités énoncée dans le manuel du gouvernement sur la gestion financière.

On utilise les débentures comme instruments financiers pour financer les dettes à long terme. Les demandes d'emprunt sont toutes traitées de façon globale plutôt que d'après des biens particuliers. Les débentures sont remboursables par anticipation, moyennant des frais.

La loi exige que toutes les municipalités préparent chaque année un budget des immobilisations. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest prépare en plus un budget quinquennal des immobilisations qui tient compte des besoins de toutes les municipalités. De nombreuses municipalités des Territoires du Nord-Ouest ne disposent d'aucun pouvoir d'imposition financière et ne peuvent donc pas emprunter à long terme. Par conséquent, leurs projets d'immobilisations sont financés par le budget quinquennal des immobilisations des territoires. Chaque projet est présenté à la législature en même temps que d'autres prévisions qui font partie du budget des Territoires du Nord-Ouest. En ce qui a trait à d'autres infrastructures, le ministère des Affaires municipales et communautaires, le ministère des Travaux publics et des Services et le ministère des Transports ainsi que la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest ont tous mis sur pied des systèmes détaillés de gestion des biens immobilisés.

On a relevé le problème suivant : la procédure d'emprunt est considérée comme trop restrictive, dans la mesure où l'on ne peut obtenir de financement que du gouvernement fédéral, d'une

province, d'un territoire ou d'une banque. Il se peut que cette restriction soit supprimée. On a proposé d'apporter une modification à la loi dans le but de donner plus de flexibilité aux municipalités. Cette modification a été acceptée en deuxième lecture. Elle s'effectue dans le cadre de l'examen de la procédure d'emprunt qui constitue lui-même un volet de la révision des lois sur les municipalités entreprise par les Territoires du Nord-Ouest.

Yukon

Au Yukon, les emprunts de capitaux par les municipalités relèvent de la *Municipal Act*. Le ministre des Affaires municipales autorise les emprunts en signant le règlement que lui présente la municipalité emprunteuse. Dans certains cas, l'emprunt destiné à des dépenses en capital nécessite également le consentement des contribuables. Un règlement municipal visant l'emprunt de capitaux doit être accepté en première et deuxième lecture, puis envoyé au ministre qui doit l'approuver et le signer.

Les limites d'emprunts fixées par la *Municipal Act* tiennent compte à la fois de la dette totale d'une municipalité et de la dette supplémentaire contractée au cours d'une année donnée. La loi stipule que le montant total du capital emprunté par une municipalité ne doit en aucun temps dépasser 2 % de la valeur imposable de l'ensemble de sa propriété immobilière. En outre, la loi stipule également que le montant total des emprunts d'une municipalité au cours d'une même année ne doit pas dépasser 0,25 % de la valeur imposable de l'ensemble de la propriété immobilière dans la municipalité. Il est possible de dépasser les totaux ainsi que les limites annuelles mentionnées plus haut si les contribuables acceptent un règlement municipal à cet effet. La procédure de vote est stipulée dans la *Municipal Act*. Ces procédures et ces restrictions s'appliquent à toutes les municipalités du Yukon. Dans les cas où le consentement des contribuables n'est pas nécessaire, il faut compter environ six semaines pour que le ministre donne son approbation au règlement avant la troisième lecture.

L'emprunt à long terme est garanti par l'émission de débentures. Ces débentures ne sont pas émises pour des biens particuliers; il s'agit plutôt d'instruments financiers garantis par les municipalités. Au cours des 15 dernières années, le gouvernement du Yukon a prêté directement des fonds dans tous les cas d'emprunt de capitaux par les municipalités, sauf un. Dans cet unique cas, le gouvernement du Yukon a contribué à l'émission d'une débenture à long terme du Régime de pensions du Canada. Le gouvernement permet le remboursement anticipé de ses débentures ou les renégocie.

En vertu de la *Municipal Act*, les municipalités doivent adopter, au plus tard le 15 mai de chaque année, un règlement municipal qui explique les grandes lignes d'un programme de dépenses en capital d'une durée d'au moins cinq ans et qui fournit des prévisions des dépenses. En ce qui concerne les programmes de planification ou d'entretien des infrastructures, la loi prévoit que le Yukon puisse accorder du financement exceptionnel lorsque le total des dépenses reliées à un projet particulier d'infrastructure dépasse de moitié le total des subventions versées au cours d'un exercice donné.

La *Municipal Act* est en pleine refonte, ce qui pourrait entraîner des changements dans la procédure d'emprunt de capitaux par les municipalités ainsi que dans les règlements qui la régissent. Quelques municipalités se sont plaintes que la limite d'endettement était trop basse. Certaines veulent avoir le loisir d'emprunter sur le marché libre. Toutefois, le Yukon offre depuis toujours les

taux les plus bas et les échéances les plus faciles à renégocier. Enfin, on remet en question la nécessité d'obtenir l'approbation du ministre pour tous les règlements municipaux sur les emprunts est remise en question.

Chapitre 3

Comparaison des principales caractéristiques de la procédure d'emprunt de capitaux

Cette section vise à comparer les réponses obtenues dans le cadre du sondage et des entrevues réalisés dans les différentes provinces relativement à certaines caractéristiques principales du contrôle qu'exercent les provinces sur les emprunts de capitaux par les municipalités. Seules les questions considérées comme étant les plus significatives ou intéressantes seront examinées.

Qui autorise les emprunts?

Comme l'indique le tableau 2, l'une des questions clés consiste à savoir si l'emprunt de capitaux doit être autorisé au palier provincial, en plus du palier municipal. Les réponses obtenues montrent que, dans la plupart des provinces (neuf au total), la dette au titre du capital doit être approuvée par le ministre. En outre, trois de ces provinces (Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba) exigent l'autorisation des commissions respectives. Cependant, au Manitoba, la réglementation n'exige pas deux autorisations provinciales. La ville de Winnipeg doit en effet recevoir l'autorisation du ministre, alors que toutes les autres municipalités doivent obtenir l'autorisation de la Commission municipale du Manitoba. L'Alberta exige une autorisation ministérielle seulement si l'emprunt visé dépasse la limite d'endettement établie pour les municipalités.

À la question consistant à savoir quelles provinces soumettent l'emprunt de capitaux à l'autorisation d'une commission, cinq provinces seulement ont répondu par l'affirmative. En Ontario, cette exigence s'applique seulement si le montant dépasse la limite d'endettement établie. Si l'emprunt envisagé n'atteint pas ce plafond, les municipalités ne sont pas tenues d'obtenir une autorisation. En revanche, les autres provinces exigent généralement l'autorisation d'une commission, sauf dans certaines villes jouissant d'une exemption. C'est notamment le cas du Manitoba et de la Saskatchewan, où Winnipeg et les quatre plus grandes villes saskatchewanaises sont exemptées. En Saskatchewan, l'exemption semble être motivée par la taille et les ressources des quatre plus grandes villes, alors qu'au Manitoba, cette mesure dérive des exigences réglementaires liées à la *Loi sur la Ville de Winnipeg*.

Tableau 2 - Qui autorise l'emprunt de capitaux par les municipalités?

Province	Ministre	Commission
Terre-Neuve	✔	✔
Nouvelle-Écosse	✔	
Nouveau-Brunswick	✔	✔
Île-du-Prince-Édouard	S. O.	S. O.
Québec	✔	
Ontario		✔
Manitoba	✔	✔
Saskatchewan		✔
Alberta	✔	
Colombie-Britannique	✔	
Yukon	✔	
Territoires du Nord-Ouest	✔	

Une seule province, l'Île-du-Prince-Édouard, n'exige aucune autorisation du ministre ou d'une commission spéciale, en raison de la taille restreinte du territoire qui, par le fait même, simplifie la procédure d'autorisation des emprunts. Les restrictions qui s'appliquent sont énoncées dans trois lois régissant les municipalités.

Il semble que les exigences liées aux autorisations ou à l'intervention d'organismes provinciaux dans le processus tendent à s'assouplir lorsque les emprunts envisagés par les municipalités concernent des projets d'aménagements durables. L'Alberta et l'Ontario semblent ouvrir le pas dans cette direction, puisque ces provinces n'exigent pas d'autorisation provinciale si le montant n'excède pas la limite d'endettement établie. L'Ontario a en outre allégé le processus d'autorisation réglementaire en permettant aux municipalités d'emprunter sans l'autorisation d'une commission, à partir du moment où l'emprunt envisagé satisfait aux directives provinciales appropriées. Plusieurs autres provinces ont du reste signalé la modification, terminée ou en cours, de leurs règlements liés à l'emprunt de capitaux par les municipalités. Elles prévoient également apporter certains changements allégeant les démarches de vérification ou d'autorisation.

La structure des commissions accordant les autorisations d'emprunter

Le tableau 3 suggère l'existence de deux types de commissions se distinguant par leur composition et leur taille. La première catégorie consiste en commissions de petite taille constituées de fonctionnaires provinciaux. C'est le cas de Terre-Neuve (9 membres) et du Nouveau-Brunswick (6 membres). La deuxième catégorie regroupe les commissions de plus grande taille, et dont les membres (plus de 30) ont été nommés. Ces derniers remplissent parfois leurs fonctions à temps partiel et possèdent généralement une formation et de l'expérience en administration municipale.

Les commissions des provinces maritimes, c'est-à-dire Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick, sont différentes dans leur composition, mais aussi dans l'éventail de fonctions plus restreint qu'elles assurent. Elles reposent généralement sur l'expertise des fonctionnaires et n'interviennent pas dans l'arbitrage des appels de citoyens ou d'autres agents concernant les décisions municipales. Le mandat des commissions du centre du Canada, c'est-à-dire de l'Ontario, du Manitoba et de la Saskatchewan, dépasse largement la simple autorisation d'emprunts de capitaux par les municipalités. Ces organismes tiennent également les auditions d'appels concernant les décisions liées à la planification des projets municipaux et, dans certains cas, les taxes foncières. Les personnes siégeant à ces commissions sont donc plus nombreuses, en raison du volume de travail supérieur ainsi que du plus large éventail de compétences requises. En outre, attendu la nature des appels, les membres nommés au sein des collectivités peuvent jouir d'une meilleure crédibilité aux yeux de leurs concitoyens.

Tableau 3 - La structure des commissions accordant les autorisations d'emprunter

Province	Nombre de membres	Composition
Terre-Neuve	9	Affaires munic. et prov. - 5 Min. de l'Environnement - 1 Min. des Trav., des Serv. et du Transp.- 1 Min. de la Santé - 1 Min. des Pêches et de l'Industrie Agroalimentaire - 1
Nouvelle-Écosse	S. O.	S. O.
Nouveau-Brunswick	6	Culture et Habitation - 3 Min. de l'Environnement - 1 Min. des Finances - 1 Bureau du contrôleur - 1
Île-du-Prince Édouard	S. O.	S. O.
Québec	S. O.	S. O.
Ontario	Plus de 30	Représentants nommés
Manitoba	26	Représentants nommés
Saskatchewan	Plus de 34	Représentants nommés 4 temps plein, 30 temps partiel Quorum de deux personnes pour la prise de décision
Alberta	S. O.	S. O.
Colombie-Britannique	S. O.	S. O.
Yukon	S. O.	S. O.
Territoires du Nord-Ouest	S. O.	S. O.

Restrictions à l'emprunt de capitaux

De nombreux facteurs entrent en ligne de compte dans les restrictions à l'emprunt de capitaux s'imposant dans chacune des provinces. Ces restrictions ont été présentées en détail dans la section précédente du rapport, mais il serait utile de comparer ici plusieurs de leurs éléments clés. Nous observerons donc si les règlements s'appliquent à toutes ou à certaines municipalités des différentes provinces et comparerons la nature des directives ou règlements liés à l'emprunt de capitaux par les municipalités.

Au chapitre des restrictions provinciales, il est intéressant d'examiner si les provinces ou territoires appliquent leurs règlements sans distinction aucune à toutes leurs municipalités ou du territoire ou à un certain type de ville seulement. Comme l'indique le tableau 4, la moitié (six) des provinces les appliquent de façon universelle. Les autres provinces font intervenir divers facteurs de différenciation. En Colombie-Britannique et au Manitoba, les municipalités de Vancouver et de Winnipeg sont régies par un ensemble de règlements particuliers. Il en est de même pour les quatre plus grandes villes de la Saskatchewan. En Alberta, les limites établies à l'égard du service de la dette et de l'endettement sont supérieures pour Edmonton et Calgary, comparativement aux autres municipalités de la province. À l'Île-du-Prince-Édouard, les municipalités sont régies par trois lois distinctes comportant chacune des dispositions particulières à l'égard de l'emprunt de capitaux. Enfin, dans les Territoires du Nord-Ouest, les cités, les villes et les villages ne sont pas régis par les mêmes dispositions légales.

La deuxième variable importante dans l'étude comparative correspond aux limites établies pour l'emprunt de capitaux, lesquelles donnent lieu à deux méthodes d'application. D'une part, elles peuvent être un critère de décision de la commission d'emprunt ou du ministère, qui n'accorderont l'autorisation que si le montant de l'emprunt respecte les limites établies. D'autre part, les limites permettent de fixer un niveau, généralement exprimé par un ratio, en deçà duquel les municipalités peuvent emprunter des capitaux sans autorisation officielle. Si le montant de l'emprunt envisagé dépasse la limite établie, la municipalité doit présenter une demande d'autorisation. Encore une fois, ces deux approches se répartissent équitablement entre les différentes provinces. La première est utilisée à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec, au Manitoba et en Saskatchewan. La deuxième est appliquée à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Les limites établies sont exprimées en fonction d'une seule variable ou, dans certains cas, de deux variables. La première méthode consiste à limiter la dette à un certain pourcentage de la valeur imposable des biens-fonds de la municipalité. Il est difficile de comparer cette caractéristique entre les différentes provinces, sauf si l'on connaît l'évaluation fondée sur la valeur marchande. Une variante de cette méthode consiste à limiter les dettes annuelles accumulées à un pourcentage inférieur de l'évaluation foncière. La deuxième méthode consiste à fixer la limite par rapport au service de la dette, qui ne doit pas dépasser un certain pourcentage des revenus de fonctionnement. Il existe deux variantes à cette méthode : le pourcentage des revenus de fonctionnement totaux ou le pourcentage des recettes autonomes qui représente le service de la dette. Comme nous l'avons mentionné, certaines provinces appliquent plusieurs directives intégrant des limites basées sur les deux variables.

Plans d'immobilisations municipaux

Le caractère recommandé ou obligatoire des plans d'immobilisations municipaux pluriannuels est important, car il aide les municipalités à planifier et à bien répartir leurs dépenses en capital et leurs besoins de capitaux d'emprunt. En outre, il constitue, pour les municipalités, une première étape vers la planification des infrastructures. Le tableau 5 indique, pour chaque province et territoire canadien, si la préparation de ces plans par les municipalités est recommandée ou obligatoire. Il fait également apparaître la période de référence exigée pour ces plans.

Toutes les provinces, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, exigent ou recommandent que leurs municipalités préparent des plans d'immobilisations. Sur ces 11 provinces et territoires, 8 exigent l'utilisation de ces outils et trois la recommandent. La plupart des plans d'immobilisations revêtant un caractère obligatoire s'étendent sur une période de cinq ans, alors que les autres s'appliquent généralement à une période de trois ans. L'Alberta est la seule province à recommander des plans d'immobilisations s'étalant sur trois à cinq ans.

Soulignons qu'il serait utile d'examiner, outre la simple existence des plans d'immobilisations, la forme de ces documents et le type d'information que la province ou le territoire recommande ou exige. Une telle analyse dépasserait toutefois l'objet du présent rapport.

Tableau 4 - Nature des restrictions à l'emprunt de capitaux

Province	Restrictions
Terre-Neuve	Application universelle Emprunts liés aux projets importants : limités au montant approuvé et garanti par le gouvernement provincial Emprunts concernant les projets moins importants : limités au montant de l'autorisation d'emprunt émise par le ministre des Affaires municipales et provinciales Certaines grandes municipalités limitent les frais de la dette à un certain pourcentage des revenus.
Nouvelle-Écosse	Application universelle Les frais bruts du service de la dette ne devraient pas dépasser 30 % de la taxe foncière et des autres recettes autonomes. Seuls les services jouissant d'une autonomie financière peuvent présenter des demandes d'emprunt.
Nouveau-Brunswick	Application universelle Ratio des frais de la dette : 20 % max. Emprunts annuels par rapport à la valeur imposable des bien-fonds : 2 % max. Emprunts cumulatifs par rapport à la valeur imposable des biens-fonds : 6 % max.
Île-du-Prince-Édouard	Application différenciée Trois lois sur les municipalités Les emprunts pour dépenses en capital ne peuvent porter l'endettement de la municipalité à un volume supérieur à 10 % de la valeur imposable courante des biens-fonds ou à 5 % de la valeur imposable.
Québec	Application universelle Le cadre réglementaire stipule les buts pour lesquels les emprunts sont autorisés. Critères d'emprunt : - endettement par rapport à l'évaluation normalisée des richesses - intérêts et paiements de capital par rapport aux dépenses totales
Ontario	Application universelle Les municipalités ne peuvent pas affecter plus de 25 % de leurs recettes autonomes au service de la dette et à leurs engagements financiers à long terme.
Manitoba	Application différenciée Winnipeg fait l'objet de dispositions particulières. Critères de la Commission d'emprunt : - endettement par rapport à l'évaluation foncière : 7 % max. - frais de la dette par rapport aux revenus courants : 20 % max.
Saskatchewan	Application différenciée Dispositions particulières selon le statut de la municipalité, l'objet de l'emprunt et la situation financière de la municipalité Mun. urbaines - La dette temporaire ne doit pas dépasser la somme des revenus des taxes et des subventions prov. et féd. La dette à long terme ne doit pas dépasser le montant autorisé par la SMB. Mun. rurales - L'endettement temporaire et à long terme ne doit pas dépasser le montant des taxes perçu au cours de l'année précédente.
Alberta	Application différenciée Limite de l'endettement : 1,5 fois le montant des revenus; limite du service de la dette : 0,25 fois le montant des revenus. Calgary et Edmonton - 2 fois le montant des revenus; limite du service de la dette : 0,35 fois le montant des revenus.
Colombie-Britannique	Application différenciée Formule utilisée pour calculer la « capacité d'emprunt ». La limite ne peut être dépassée sans l'autorisation de l'inspecteur. Formule plus généreuse envers les cités, les districts et les villes qu'envers les villages
Yukon	Application universelle L'endettement d'une municipalité ne peut dépasser 2 % de la valeur imposable courante des biens-fonds. Le montant total qu'une municipalité peut emprunter au cours d'un exercice ne doit dépasser 1/4 de 1 % de la valeur imposable courante des biens-fonds.
Territoires du Nord-Ouest	Application différenciée Cités ou villes - le montant des emprunts ne peut dépasser 20 % de la valeur imposable de l'ensemble des biens-fonds. Villages - le montant des emprunts ne peut dépasser 10 % de la valeur imposable de l'ensemble des biens-fonds.

Tableau 5 - Plans d'immobilisations municipaux

Province	Exigés	Recommandés	Période Réf.
Terre-Neuve	✓		5 ans
Nouvelle-Écosse	✓		3 ans
Nouveau-Brunswick		✓	5 ans
Île-du-Prince-Édouard	Non	Non	S. O.
Québec	✓		3 ans
Ontario		✓	5 ans
Manitoba	✓		5 ans
Saskatchewan	✓		5 ans
Alberta		✓	entre 3 et 5 ans
Colombie-Britannique	✓		5 ans
Yukon	✓		5 ans
Territoires du Nord-Ouest	✓		5 ans

Intervention du public dans la procédure d'autorisation des emprunts de capitaux par les municipalités

Le public est susceptible d'intervenir de deux façons dans la procédure d'emprunt de capitaux par les municipalités. En premier lieu, la municipalité ou l'organisme chargé d'accorder l'autorisation peuvent être tenus d'informer la population du fait qu'une demande d'autorisation a été présentée concernant l'emprunt de capitaux pour un projet d'immobilisation, et que la décision sera rendue lors d'une réunion particulière. La publication de l'avis vise à inviter les citoyens à se joindre à l'audience pour faire entendre leur opinion avant que la décision ne soit prononcée. En second lieu, les dispositions réglementaires peuvent exiger le vote des citoyens si une municipalité envisage d'emprunter des capitaux à des fins d'immobilisations ou dans une mesure dépassant la limite établie par les autorités provinciales.

Le tableau 6 indique les exigences de ce type s'appliquant dans les différents territoires ou provinces du Canada. La plupart des provinces sont tenues de publier un avis de leur intention d'emprunter; dans certaines provinces, cette démarche est laissée à la discrétion des municipalités. Seule Terre-Neuve a indiqué que la parution d'un avis n'est pas exigée. Dans sept provinces, la municipalité ou l'organisme provincial chargé d'accorder l'autorisation sont tenus de publier un avis. Les quatre provinces restantes accordent aux municipalités un pouvoir discrétionnaire quant à la décision de publier un avis de leur intention d'emprunter des capitaux à des fins d'immobilisations, à l'exception de la Nouvelle-Écosse, où cette démarche est laissée à la discrétion des villes, mais est obligatoire dans les villages.

En ce qui concerne l'intervention du public par voie de vote, quatre provinces ou territoires ont intégré ce mécanisme, de manière obligatoire ou facultative, dans la procédure d'emprunt de capitaux par les municipalités. Il s'agit de l'Île-du-Prince-Édouard, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et des Territoires du Nord-Ouest. À l'Île-du-Prince-Édouard, l'emprunt de capitaux est régi par plusieurs lois. Les municipalités régies par la *Municipalities Act* doivent autoriser l'emprunt envisagé lors d'une assemblée annuelle ou extraordinaire. En Alberta, un règlement relatif à l'emprunt de capitaux peut faire l'objet d'une pétition signée par au moins 10 % des électeurs dans

les quinze jours suivant l'adoption du règlement. Si la pétition rassemble le nombre suffisant de signatures, un vote doit avoir lieu. En Colombie-Britannique, si 5 % des électeurs signent une pétition dans un délai de 30 jours, le règlement relatif à l'emprunt peut faire l'objet d'un référendum. Enfin, dans les Territoires du Nord-Ouest, l'emprunt doit être approuvé par les contribuables.

Tableau 6 - La demande d'autorisation d'emprunter fait-elle l'objet d'un avis public?

Province	Publication d'un avis	Prise en compte de l'opinion du public
Terre-Neuve	Non	Non
Nouvelle-Écosse	Facultative Obligatoire pour les villages	Facultative Obligatoire pour les villages
Nouveau-Brunswick	Oui - Exigée par les règlements	Oui. Audience publique
Île-du-Prince-Édouard	Oui Exigée par la Municipalities Act .	Oui. Autorisation des contribuables
Québec	Oui Avis public émis par le secrétaire-trésorier municipal	Oui. Certains règlements exigent l'autorisation des contribuables.
Ontario	Facultative	Non
Manitoba	Facultative Pour la ville de Winnipeg, les agents financiers peuvent publier un avis concernant les débentures.	Non
Saskatchewan	Oui Avis publié par le Conseil municipal	Seulement à l'instar de tout autre règlement du Conseil
Alberta	Oui Exigée par la Municipal Government Act (MGA)	Oui. Possible si 10 % des électeurs ont signé une pétition.
Colombie-Britannique	Oui Exigée par la Municipal Act	Oui. Possible si 5 % des électeurs ont signé une pétition.
Yukon	Facultative Publication à la discrétion du Conseil	Oui
Territoires du Nord-Ouest	Oui. Exigée par la Loi sur l'emprunt	Oui. Autorisation des contribuables

Délai de traitement des demandes d'autorisation d'emprunter

L'une des préoccupations des municipalités à l'égard des autorisations d'emprunter à des fins de dépenses en capital concerne la période d'attente avant de recevoir l'autorisation d'émettre un emprunt ou de présenter la demande à l'organisme provincial qui émettra l'emprunt au nom de la municipalité. Comme l'indique le tableau 7, le temps de traitement des demandes varie considérablement d'une province à l'autre, allant de deux semaines à neuf mois. Cependant, dans la majorité des provinces, il est inférieur à six semaines. En fait, Terre-Neuve et l'Ontario sont les deux seules provinces où le délai peut atteindre entre six et neuf mois.

On peut s'interroger sur les raisons de ces écarts considérables et les attribuer à l'obligation d'obtenir un double autorisation du ministère et de la commission, à l'importante charge de travail d'un organisme provincial particulier ou à la complexité de l'information exigée pour la prise de

décision et la procédure d'autorisation. Dans le cas de Terre-Neuve, les emprunts doivent faire l'objet de deux autorisations et le long délai de traitement signalé concernait des projets exigeant une garantie gouvernementale. Il semble que cette exigence additionnelle rallonge le processus. En Ontario, le long délai est de toute évidence relié à la charge de travail de la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Cet organisme assure un large éventail de fonctions et son retard accumulé est bien connu des Ontariens qui font appel à celui-ci pour diverses questions. En outre, l'autorisation de la Commission n'est exigée que si le montant de l'emprunt envisagé dépasse les limites d'endettement établies, lesquelles sont plutôt généreuses.

Ces deux exceptions mises à part, la durée de traitement des demandes d'autorisation peut être qualifiée de relativement acceptable. Comme un délai de deux à six semaines semble être communément considéré raisonnable, cet aspect ne semble pas poser de problème particulier aux municipalités.

Tableau 7 - Délai d'obtention de l'autorisation après la présentation de la demande

Province	Délai
Terre-Neuve	de 6 à 9 mois (projets exigeant une garantie gouvernementale)
Nouvelle-Écosse	de 2 à 4 semaines
Nouveau-Brunswick	6 semaines
Île-du-Prince-Édouard	S. O.
Québec	20 jours
Ontario	de 6 semaines à 6 mois
Manitoba	4 semaines
Saskatchewan	moins de 2 semaines
Alberta	S. O.
Colombie-Britannique	de 3 à 4 semaines
Yukon	6 semaines
Territoires du Nord-Ouest	2 semaines

Réformes provinciales liées à l'emprunt de capitaux par les municipalités

Un dernier aspect observé ne concerne pas une question spécifique, mais l'information recueillie dans l'ensemble du sondage. Il s'agit de l'état des réformes entreprises dans les provinces et les territoires. On peut à ce titre cerner trois catégories de provinces : celles qui ont effectué d'importantes réformes, celles qui ont entrepris des réformes ou qui envisagent de le faire, et celles qui maintiennent le *statu quo* depuis un certain temps.

L'Alberta et l'Ontario ont effectué d'importantes réformes. Dans les deux cas, les modifications apportées ont conduit à un allègement des formalités administratives et à une forme de déréglementation fondée sur l'établissement de directives en deçà desquelles il n'est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation de la commission ou du ministère. La deuxième catégorie regroupe les provinces qui ont entrepris des réformes ou qui envisagent de le faire. Elle comprend notamment le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et les Territoires du Nord-Ouest.

La dernière catégorie regroupe les provinces qui semblent se satisfaire du *statu quo*. Elle comprend notamment Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et le Yukon.

Chapitre 4

Réaction de certaines villes à la réglementation de l'emprunt de capitaux par les municipalités

Introduction

L'examen approfondi de la réglementation de l'emprunt de capitaux par les municipalités intègre les points de vue des provinces comme celui des municipalités. Une section précédente de ce rapport a été consacrée à la réglementation provinciale touchant l'emprunt de capitaux par les municipalités. La présente section s'attachera au second objectif du rapport, c'est-à-dire à savoir si le processus réglementaire favorise ou ralentit la planification des infrastructures municipales ainsi que l'établissement de budgets pluriannuels des immobilisations.

On a posé cette question à des représentants particuliers de municipalités canadiennes (au moins une de chaque province). Les municipalités retenues pour cette étude sont les suivantes : Calgary (Alberta), Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), Edmonton (Alberta), Halifax (Nouvelle-Écosse), la Communauté urbaine de Toronto (Ontario), Montréal (Québec), Ottawa (Ontario), Québec (Québec), Régina (Saskatchewan), Saskatoon (Saskatchewan), St. Jean (Nouveau-Brunswick), St.John's (Terre-Neuve), Toronto (Ontario), Vancouver (Colombie-Britannique), Victoria (Colombie-Britannique), Whitehorse (Yukon), Winnipeg (Manitoba) et Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest). Parmi ces municipalités, cinq n'ont pas retourné le questionnaire. Il s'agit de Charlottetown, d'Ottawa, de St. Jean, de Toronto et de Victoria. Les questions abordées dans le sondage touchaient l'existence de programmes et de politiques officiels concernant la planification, l'entretien et le renouvellement des infrastructures, les exigences provinciales en matière de budgets d'immobilisations, l'effet des lois ou règlements provinciaux sur le financement du budget d'immobilisations des municipalités par l'emprunt, et le volume, la forme et le processus d'établissement des budgets des immobilisations dans les différentes municipalités. Une liste complète des questions figure dans l'étude des municipalités que l'on trouvera à l'annexe B.

Bien que les réponses du sondage ne soient pas représentatives de toutes les municipalités, puisque seules les plus grandes villes ont été retenues, elles fournissent une indication de la situation actuelle d'un certain nombre de villes canadiennes. Les réponses traduisent en outre des opinions individuelles quant à l'effet réel de la réglementation provinciale sur la planification des infrastructures et l'établissement des budgets des immobilisations. Dans la section suivante, certaines réponses et commentaires clés seront discutés de façon plus approfondie.

Réponses des municipalités

Le questionnaire comportait 12 questions spécifiques, dont une concernait le montant du budget des immobilisations de 1996. Ce renseignement est très important, car il traduit l'envergure de la municipalité, ses caractéristiques générales ainsi que ses responsabilités et ses engagements financiers. Comme le montre le tableau 8, le volume des budgets des immobilisations varie considérablement d'une municipalité à l'autre. Il s'insère dans une fourchette allant de 8 millions de dollars (St.John's) à près de 900 millions de dollars (Grand Toronto). Chaque municipalité devait

également indiquer le pourcentage du budget des immobilisations généralement financé par émission obligataire ou par emprunt. Les réponses font encore apparaître des écarts. Celui-ci est relativement faible à Calgary (5 %) et plus élevé à Edmonton et Toronto (20 % et 30 % respectivement). Les deux municipalités québécoises interrogées, Montréal et Québec, ont indiqué des pourcentages élevés (95 % et 80 % respectivement). La part de financement par emprunt dans les municipalités de Saskatoon et de St.John's est nulle. Quant à Vancouver, le taux indiqué est aussi élevé qu'à Montréal et à Québec (85 %). À Whitehorse, il est faible (10 %), alors qu'à Winnipeg et à Halifax, il se situe dans une fourchette moyenne (50 % et 55 % respectivement). Enfin, Yellowknife et Régina ont indiqué ne financer que 20 % de leurs budgets des immobilisations par émission obligataire.

Tableau 8 - Budget des immobilisations de 1996 et pourcentage financé par émission obligataire

Ville	Budget des immobilisations de 1996	Pourcentage financé par émission obligataire
Calgary	175 000 000 $	5 %
Edmonton	218 490 000 $	20 %
Halifax	63 206 000 $	55 %
Grand Toronto	858 931 000 $	30 %
Montréal	214 000 000 $	95 %
Québec	34 000 000 $	80 %
Régina	32 246 000 $	20 %
Saskatoon	39 000 000 $	0 %
St.John's	7 200 000 $	0 %
Vancouver	67 906 000 $	85 %
Whitehorse	16 907 930 $	10 %
Winnipeg	128 341 000 $	50 % (moy. sur 5 ans)
Yellowknife	8 200 000 $	20 %

Dans une deuxième question visant à cerner les caractéristiques de chaque municipalité, les répondants devaient préciser si leur municipalité prépare un plan d'immobilisations pluriannuel et, dans l'affirmative, la période de référence. Ils devaient ensuite indiquer si la province exige un plan d'immobilisations et, dans l'affirmative, préciser l'instrument duquel émane cette exigence : une loi, un règlement ou une politique. Les réponses figurent dans le tableau 9.

Toutes les municipalités répondantes, à l'exception d'Edmonton, préparent un plan d'immobilisations pluriannuel. La période de référence varie entre trois ans (Halifax, Montréal, Québec et Vancouver) et 15-20 ans (Yellowknife). Saskatoon prépare un plan d'immobilisations quadriennal. Pour le Grand Toronto, Régina, St.John's, Whitehorse et Winnipeg, la planification s'étale sur cinq ans. À Calgary, la période de référence est de dix ans. À l'exception d'Halifax, de Vancouver et de Yellowknife, toutes les municipalités sont tenues de préparer des plans d'immobilisations pluriannuels. Dans le Grand Toronto, cette obligation concerne seulement la Commission de transport (TTC), qui doit présenter des plans d'immobilisations à long terme. À Toronto, cette exigence émane d'une politique, alors qu'à Québec, elle découle d'un règlement. Quant aux autres municipalités, elles obéissent à des lois.

Tableau 9 - Préparation d'un plan d'immobilisations pluriannuel

Ville	Plan d'immobilisations pluriannuel			
	Préparé	Période de réf.	Exigence provinciale	Instrument
Calgary	OUI	10 ans	OUI	Loi
Edmonton	NON	S. O.	S. O.	S. O.
Halifax	OUI	3 ans	NON	S. O.
Grand Toronto	OUI	5 ans	OUI (TTC seulement)	Politique
Montréal	OUI	3 ans	OUI	Loi
Québec	OUI	3 ans	OUI	Règlement
Régina	OUI	5 ans	OUI	Loi
Saskatoon	OUI	4 ans	OUI	Loi
St.John's	OUI	5 ans	OUI	Loi
Vancouver	OUI	3 ans	NON	S/O
Whitehorse	OUI	5 ans	OUI	Loi
Winnipeg	OUI	5 ans	OUI	Loi
Yellowknife	OUI	de 15 à 20 ans	NON	S/O

Dans le cadre de cette étude, il était important de savoir si les municipalités répondantes étaient dotées de programmes ou de politiques officiels en matière de planification, d'entretien et de renouvellement des infrastructures. Les réponses permettent là encore de cerner les caractéristiques des différentes municipalités. Le tableau 10 met en évidence les municipalités dans lesquelles de tels programmes ou politiques sont en place et celles qui n'en sont pas dotées.

Tableau 10 - Programmes et politiques officiels

Ville	Programme ou politique		
	Planification des infrastructures	Entretien des infrastructures	Renouvellement des infrastructures
Calgary	OUI	OUI	OUI
Edmonton	NON	NON	NON
Halifax	NON	NON	NON
Grand Toronto	OUI	OUI	OUI
Montréal	NON	NON	NON
Québec	OUI	OUI	OUI
Régina	OUI	OUI	OUI
Saskatoon	OUI	OUI	OUI
St.John's	OUI	OUI	OUI
Vancouver	OUI	OUI	OUI
Whitehorse	OUI	OUI	OUI
Winnipeg	OUI	OUI	OUI
Yellowknife	OUI	EN PARTIE	OUI (Eaux/égouts)

Toutes les municipalités, à l'exception d'Edmonton, d'Halifax et de Montréal, sont dotées de programmes ou de politiques officiels touchant la planification, l'entretien et le renouvellement des infrastructures.

À Calgary, en vertu de lois provinciales, chaque municipalité doit préparer un plan de développement municipal ainsi qu'un plan de transport à long terme. Elle doit en outre établir des plans d'aménagement sectoriels qui fournissent un schéma pour la subdivision et l'aménagement des différents secteurs, ainsi que des plans de développement sectoriels. Chaque centre de responsabilité de la Ville de Calgary, p. ex. les services d'électricité, du traitement des eaux, de la voirie et du transport, doit préparer des plans d'affaires triennaux. Il s'agit de plans de croissance et de plans de gestion des immobilisations à long terme. Ces plans à long terme sont inclus dans les rapports fixant les taux d'imposition. Les plans d'affaires et les rapports sur les taux d'imposition sont soumis à l'approbation du Conseil. En outre, un rapport général sur les infrastructures est établi tous les deux ans. Ce document renferme un profil général à long terme des travaux d'entretien et des améliorations nécessaires pour les infrastructures existantes. Une mise à jour du schéma des dépenses en immobilisations est préparée régulièrement. Ce rapport relie les projets d'infrastructures aux ressources financières disponibles. Toute l'information citée ci-dessus est regroupée dans le budget des immobilisations quinquennal de Calgary, lequel est approuvé par le Conseil.

Contrairement à Calgary, Edmonton n'est dotée d'aucun programme ni d'aucune politique officiels approuvés par le Conseil concernant les infrastructures. Cependant, des directives sont régulièrement appliquées dans la planification et la mise en oeuvre de programmes d'immobilisations. Par exemple, pour décider de la réparation ou du remplacement d'une conduite d'eau, on fait appel à une norme de cinq ruptures par kilomètre, sur une période de cinq ans. Si le nombre de ruptures dépasse cette norme, le remplacement de la conduite est préférable à sa réparation. À Edmonton, la plupart des dépenses afférentes aux programmes d'immobilisations sont basées sur l'évaluation des besoins par les agents financiers de la Ville. Les décisions en matière de dépenses sont soumises aux exigences du financement. Si une dépense en capital concerne un service municipal, la décision d'engager la dépense dépendra de ses répercussions sur les tarifs des services publics. Si elle concerne des immobilisations municipales d'intérêt général (subventionnées par les deniers publics), le financement est soumis à la politique de gestion de la dette publique de la Ville d'Edmonton (discutée dans la suite de cette section).

D'après les réponses reçues, la municipalité régionale d'Halifax n'est pas dotée de programmes ni de politiques officiels en matière de planification, d'entretien ou de renouvellement des infrastructures. La région utilise cependant, pour établir les budgets des immobilisations, un certain nombre de critères permettant de déterminer les dépenses, comme des coefficients mesurant la dégradation des trottoirs ou la durée de vie des chaussées.

Le Grand Toronto s'attache actuellement à la mise en oeuvre de son programme sur les travaux d'immobilisations 1996-2000, approuvé par le Conseil de la ville le 15 février 1996. Ce document énonce tous les projets d'immobilisations du Grand Toronto et fournit un descriptif de tous les principaux éléments en capital.

La Ville de Montréal prépare actuellement un plan d'investissement pour la rénovation et l'amélioration de ses équipements et infrastructures existants. Le processus en est à l'étape d'évaluation des besoins d'investissement.

À Québec, la Ville est tenue de préparer un document de planification triennal pour ses projets d'immobilisations. Ce plan est officiellement approuvé par le Conseil. En outre, le Service technique est chargé de l'évaluation des infrastructures et de la planification des dépenses en capital. Les réponses indiquent également que la Ville met un accent particulier sur le maintien et l'augmentation des fonds consacrés au renouvellement des principales infrastructures (jusqu'à 35 % du budget des immobilisations).

La Ville de Régina est dotée de programmes dans les trois domaines. Elle dispose d'un programme permanent spécialement rattaché aux infrastructures en asphalte et en béton. Il vise à construire et à entretenir les infrastructures telles les bordures de trottoirs, les trottoirs, les chaussées en asphalte ou en gravier, les adoucissements de courbes, les ponts et les passages souterrains, selon une norme acceptable et sécuritaire. Le programme d'immobilisations quinquennal regroupe les programmes pour le renouvellement des infrastructures de rues, le remplacement des conduites d'eau, le renouvellement des égouts séparatifs, la rénovation des ponts, l'amélioration des passages à niveau et l'amélioration des intersections et des principales rues.

La Ville de Saskatoon prépare actuellement un programme de gestion des immobilisations visant la planification, l'entretien et le renouvellement des infrastructures. La mise en place du programme s'effectuera par étape. La première se concentrera sur les voies ferrées et les structures connexes. Dans la deuxième phase, le programme s'étendra aux tunnels de service. Selon l'administrateur de la Ville de Saskatoon le programme vise à assurer que les fonds sont alloués de façon judicieuse. Il explique qu'en vertu de ce programme, la Ville pourra mesurer, annuellement le degré de dépréciation et d'augmentation de la valeur des infrastructures. Enfin, un programme officiel concernant les édifices a été établi. Celui-ci prévoit la mise en réserve annuelle de fonds afin d'assurer le financement des programmes d'entretien préventifs courants.

Au chapitre des programmes pour la planification, l'entretien et le renouvellement des infrastructures, la Ville de St. John's est assez avancée. En effet, elle utilise actuellement un système de gestion informatisé des chaussées, un système de gestion général de l'entretien ainsi qu'un système de modélisation informatisé pour les systèmes d'adduction d'eau, les égouts d'eaux usées et les égouts d'eaux pluviales. La Ville prépare en outre un plan de transport à long terme et tient à jour une liste de contrôle des infrastructures à acquérir et à remplacer.

La Ville de Vancouver s'attache actuellement à la préparation de son plan d'immobilisations (1997-1999). Celui-ci oriente la planification, l'entretien et le renouvellement des infrastructures, comme les réseaux d'adduction d'eau, les égouts, l'éclairage des voies publiques, les voies souterraines et les rues. (Directeur des services techniques, Vancouver, *An Administrative Report to Council*, 1996.) Comme il est expliqué dans ce document, la stratégie de remplacement repose sur trois critères : 1) remplacer les infrastructures au moment où les coûts sont minimaux; 2) maintenir une main-d'œuvre relativement stable et qualifiée; 3) équilibrer les dépenses de façon à stabiliser les exigences de financement.

Le plan relatif aux installations d'eau comprend notamment un programme de remplacement uniforme des infrastructures, à raison d'un taux annuel de 1,5 % de la valeur des systèmes. En outre, le plan fait état d'initiatives visant la conservation de l'eau. Par exemple, des règlements stipulent que les jours d'arrosage, la moitié de la Ville seulement peut arroser les pelouses. En ce qui a trait aux égouts, une politique de remplacement des collecteurs principaux basée sur un taux d'un pour cent par année de cycle de vie entrera en vigueur. Le taux de renouvellement de l'éclairage des voies

publiques sera de 2 %. Une politique liée aux installations urbaines souterraines stipule les sources de financement de ces projets. Le financement sera équitablement assuré par le Conseil, les sociétés de services publics et les propriétaires fonciers. Enfin, la Ville travaille actuellement à l'établissement d'une politique du transport, sous forme d'un nouveau plan de transport. Celui-ci s'harmonisera encore avec le plan d'aménagement urbain de Vancouver, le Transport 2021 Plan, ainsi qu'avec les besoins du public. L'adaptation à tous les modes de transport exige l'apport d'améliorations aux rues.

À Whitehorse, la planification, l'entretien et le renouvellement des infrastructures sont axés sur trois principaux instruments : un plan d'immobilisations quinquennal, des plans de reconstruction de zone et une liste de contrôle de l'état des routes permettant un entretien préventif.

À Winnipeg, les priorités reliées à la planification, à l'entretien et au renouvellement des infrastructures suivent le Plan de la ville de Winnipeg ... Vers l'an 2010 qui a été approuvé par le Manitoba et adopté par le Conseil municipal le 23 juin 1993. Outre ce plan, un rapport annuel sur le budget de l'année en cours, un rapport annuel sur l'évaluation des immobilisations et un plan quinquennal des immobilisations définissent les programmes d'entretien et de renouvellement de Winnipeg. Les différents services font également appel à de nombreux systèmes particuliers permettant de cerner les priorités à prendre en compte dans le processus d'examen politique du programme d'immobilisations. Enfin, selon des représentants municipaux, la Ville de Winnipeg fait face actuellement à un déficit en matière d'infrastructures. C'est dire qu'il existe un écart entre les montants qui devraient être alloués à l'entretien réguliers des infrastructures et ceux qui sont investis en réalité. Il s'agit du plus grand problème de Winnipeg dont la principale préoccupation est l'état des routes locales.

Enfin, Yellowknife procède d'une manière quelque peu différente. Pour la planification des infrastructures, la Ville prépare des plans s'étalant sur 20 ans combinés à des plans d'immobilisations détaillés triennaux basés sur le coût optimal du cycle de vie. En ce qui a trait à l'entretien, il n'existe pas de programmes ni de politiques officiels, mais les prévisions liées à l'entretien sont incluses dans le budget annuel. Les programmes de renouvellement des infrastructures concernent seulement les services d'eau et d'égouts. Ils sont appuyés par un programme de renouvellement des installations d'adduction d'eau et d'égouts s'étalant sur 15 ans, lequel a été instauré récemment.

Comme il a été mentionné auparavant dans ce rapport, le gouvernement provincial joue un rôle décisif dans la réglementation de l'emprunt des capitaux par les municipalités. Les lois et règlements provinciaux peuvent ainsi avoir un effet sur le financement du budget des immobilisations des municipalités par l'emprunt. Les lois et règlements influant sur les municipalités répondantes figurent dans le tableau 11 ci-dessous.

Dans quelle mesure le cadre réglementaire ci-dessus a-t-il un effet sur l'utilisation de l'emprunt pour financer les projets d'immobilisation des municipalités? Les représentants municipaux ont été invités à indiquer les mesures de contrôle ayant le plus d'effets sur l'utilisation de l'emprunt. Leurs réponses sont résumées dans le tableau 12.

Parmi les municipalités étudiées, Edmonton, Montréal, St.John's et Whitehorse ont indiqué l'absence de mesures de contrôle importantes ayant un effet sur l'utilisation de l'emprunt.

Tableau 11 - Lois et règlements provinciaux ayant un effet sur le financement du budget des immobilisations par l'emprunt

Ville	Lois ou règlements
Calgary	Alberta Municipal Government Act
Edmonton	Alberta Municipal Government Act
Halifax	Municipal Affairs Act
Grand Toronto	Loi sur la municipalité de la communauté urbaine de Toronto
Montréal	Charte de la Ville de Montréal Manuel de normalisation de la comptabilité municipale (ministère des Affaires municipales)
Québec	Aucune loi Politique provinciale seulement Les règlements sur les emprunts à long terme exigent l'autorisation du ministère des Affaires municipales.
Régina	Urban Municipality Act
Saskatoon	Urban Municipality Act
St.John's	City of St.John's Act Municipalities Act
Vancouver	Vancouver Charter
Whitehorse	Municipal Act
Winnipeg	Loi sur la Ville de Winnipeg
Yellowknife	Loi sur les cités, villes et villages des Territoires du Nord-Ouest

À Calgary, la plupart des mesures de contrôle influant sur le financement par emprunt aux fins du budget des immobilisations sont internes. Celles-ci comprennent une limite de financement d'immobilisations (plafond) de 276 millions de dollars pour la période allant de 1997 à 2001, une politique visant à maintenir le rapport du service de la dette sur les revenus sous la barre des 10 %, une politique recommandant de ne pas émettre de nouvelles débentures, sauf en cas de circonstances exceptionnelles, une politique incitant les sociétés de services publics à maintenir un certain ratio d'endettement (inférieur à 60 %), enfin la volonté de maintenir au moins une cote de crédit AA pour toutes les dettes. Ces réponses sont logiques si l'on considère l'absence de mesures de contrôle externes importantes à Edmonton.

Le représentant d'Halifax a exprimé son inquiétude à l'égard du fait que toutes les dettes à long terme doivent être émises par le biais d'une société d'État provinciale (Municipal Finance Corporation). Selon lui, les recommandations énoncées par un comité du ministère de l'habitation et des affaires municipales concernant la planification des immobilisations et le processus de financement revêtent une certaine importance. Parmi ces directives, citons l'obligation de présenter une politique d'endettement complète pour les municipalités dont le ratio du service de la dette est supérieur à 10 % ainsi que l'obligation de soumettre toutes les politiques d'endettement à l'approbation du ministre de l'habitation et des affaires municipales.

Le représentant du Grand Toronto a indiqué deux mesures de contrôle considérées comme assez importantes. La première consiste en une limite provinciale de l'endettement et des obligations financières empêchant les municipalités d'émettre des dettes dont les frais seraient supérieurs à 25 %

de leurs recettes autonomes. La seconde correspond à un règlement concernant l'émission de dettes en devises, lequel fait état de l'autorisation de certaines devises, des accords de crédit réciproques et d'une cote de crédit minimale pour les partenaires.

Tableau 12 - Mesures de contrôle les plus importantes

Ville	Mesures de contrôle les plus importantes
Calgary	• La plupart sont internes. • Limite du financement d'immobilisations pour la période allant de 1997 à 2001 : 276 millions de dollars. • Service de la dette par rapport aux revenus : inférieur à 10 %. • Pas d'émission de débentures, sauf dans des circonstances exceptionnelles • Ratio d'endettement restreint pour les services • Volonté de maintenir une cote de crédit AA
Edmonton	AUCUNE
Halifax	• Toutes les dettes à long terme sont émises par la Municipal Finance Corporation de la Nouvelle-Écosse. • Les municipalités dont le ratio du service de la dette est supérieur à 10 % sont tenues de soumettre une politique d'endettement complète (recommandation). • Toutes les politiques d'endettement devraient être soumises à l'approbation du ministre de l'habitation et des affaires municipales (recommandation).
Grand Toronto	• Les frais de la dette ne doivent pas dépasser 25 %. • Règlements sur les emprunts en devises.
Montréal	AUCUNE
Québec	• Tous les emprunts à long terme doivent être autorisés (obligation réglementaire). • Obligation de fournir les plans détaillés et les coûts relatifs à tous les projets. • Avant de débuter les travaux ou d'octroyer les contrats, il faut obtenir l'autorisation du ministre des Affaires municipales.
Régina	• Toute émission obligataire est soumise à l'autorisation de la Saskatchewan Municipal Board. • Les emprunts à long terme ne peuvent être contractés qu'à des fins d'immobilisations. • Interdiction d'emprunter à des fins de remboursement de débentures échues
Saskatoon	• L'endettement à long terme est soumis à l'autorisation finale de la Saskatchewan Municipal Board.
Vancouver	• Équilibre du budget exigé chaque année • Le budget de fonctionnement ne peut pas être financé par des emprunts à long terme. • La Ville est tenue de rembourser au complet ses emprunts sous forme de débenture.
Whitehorse	AUCUNE
Winnipeg	• Le taux d'intérêt doit être stipulé dans le règlement (financement à taux fixe). • La Ville doit effectuer des versements annuels au fonds d'amortissement ou des paiements annuels sur le capital emprunté sous forme de débentures.
Yellowknife	• Quels qu'en soit le montant, les emprunts sont soumis à l'approbation des contribuables.

Le représentant de la Ville de Québec a mentionné trois mesures de contrôle importantes : 1) l'obligation réglementaire de présenter une demande d'autorisation pour tout « règlement d'emprunt à long terme », 2) l'obligation de joindre à tout règlement les plans détaillés et l'estimation des coûts reliés à chaque projet visé par le « règlement », 3) l'obligation d'obtenir

l'autorisation du ministère des Affaires municipales avant de débuter les travaux ou d'octroyer les contrats.

Les mesures de contrôle les plus importantes indiquées pour la Ville de Régina sont les suivantes. 1) Comme la *Urban Municipality Act* n'a pas fixé de limite d'endettement, toute émission obligataire doit être approuvée par la Saskatchewan Municipal Board (SMB). 2) Les emprunts à long terme ne peuvent être contractés qu'à des fins d'immobilisations. 3) Les règlements d'emprunt ne revêtent une force exécutoire qu'après l'obtention de l'autorisation de la SMB. Enfin, la Ville ne peut pas emprunter à des fins de remboursement de débentures échues. Le paiement du service et du capital de toute dette doit donc être assuré par les taxes perçues, sauf dans le cas d'entreprises de services publics autofinancées.

À Saskatoon, une seule mesure de contrôle a été mentionnée. Selon le représentant interrogé, le fait que toute émission obligataire soit soumise à l'autorisation finale de la Saskatchewan Municipal Board entraîne des répercussions considérables sur l'utilisation de l'emprunt par la Ville de Saskatoon.

Les mesures de contrôle indiquées pour Vancouver se démarquent des autres réponses. La Ville doit présenter un budget équilibré chaque année et n'est pas autorisée à faire appel à des emprunts à long terme pour financer son budget de fonctionnement. En outre, elle est tenue de prévoir le paiement complet (intérêt et capital) des emprunts sous forme de débentures dans son budget de fonctionnement, jusqu'à l'échéance des débentures. Selon le représentant interrogé, ces mesures de contrôle ont un effet considérable sur l'utilisation de l'emprunt pour financer le budget des immobilisations.

À Winnipeg, deux mesures de contrôle ont été signalées. La première est l'obligation de stipuler le taux d'intérêt en vigueur dans le règlement d'emprunt. La deuxième concerne les versements dans le fonds d'amortissement ou les paiements annuels sur le capital emprunté sous forme de débentures. Ces mesures seront discutées de façon plus approfondie dans la prochaine section.

Enfin, selon le représentant des Territoires du Nord-Ouest, l'autorisation formelle des contribuables exigée quel que soit le montant de l'emprunt est la mesure de contrôle ayant les répercussions les plus importantes sur l'utilisation de l'emprunt pour financer le budget des immobilisations.

Les lois ou règlements provinciaux sont-ils trop restrictifs?

Après avoir examiné les lois et règlements provinciaux ainsi que les principales mesures de contrôle en place, il importe de savoir si les administrations municipales jugent ces mécanismes trop restrictifs. C'est la question qui a été posée aux représentants municipaux, dont les réponses ont été résumées dans le tableau 13 ci-dessous.

Tableau 13 - Les règlements liés à l'emprunt de capitaux par les municipalités sont-ils trop restrictifs?

Ville	Oui	Non
Calgary		✓
Edmonton		✓
Halifax		✓
Grand Toronto		✓
Montréal		✓
Québec	✓	
Régina		✓
Saskatoon		✓
St.John's		✓
Vancouver		✓
Whitehorse	✓	
Winnipeg	✓	
Yellowknife	✓ (concernant l'autorisation)	✓ (concernant les limites)

Comme le montre le tableau, la plupart des représentants municipaux jugent que les règlements sur l'emprunt par les municipalités ne sont pas excessivement restrictifs. Seules Québec, Whitehorse, Winnipeg et Yellowknife ont répondu par l'affirmative. Le représentant de Québec signale que l'obligation de décrire tous les projets en détail nuit à l'efficacité et ralentit le processus d'autorisation. À Whitehorse, le répondant indique que les limites d'endettement n'ont pas été modifiées depuis nombre d'années et qu'elles ne sont donc pas adaptées à la réalité des années 90. Selon lui, les limites d'emprunt imposées à la Ville de Whitehorse sont parmi les plus faibles au Canada.

À Winnipeg, la *Loi sur la Ville de Winnipeg*, une loi de la province du Manitoba, stipule en détail le mode de financement du budget des immobilisations de la Ville. Selon le répondant de Winnipeg, cette loi est trop restrictive, car elle ne permet pas le financement des dépenses en capital par un taux d'intérêt variable. Le taux est fixé dans le règlement. Selon lui, l'expérience montre que le financement par taux d'intérêt variable est moins coûteux que le financement par taux fixe. La Ville de Winnipeg n'utilise donc pas le taux qui génère les coûts globaux les plus bas. De plus, en vertu de la loi actuelle, la Ville doit effectuer des versements annuels dans un fonds d'amortissement ou des paiements annuels sur le capital emprunté sous forme de débentures. Elle ne peut donc pas émettre de dette sans paiement annuel de capital. Le répondant indique que l'utilisation d'un fonds d'amortissement par la Ville augmente le coût de financement, ce qui n'est pas judicieux.

Enfin, selon le représentant de Yellowknife, la réglementation de l'emprunt de capitaux par les municipalités est beaucoup trop restrictive en ce qui concerne la procédure d'autorisation. Le répondant ajoute que l'emprunt de faibles montants ne devrait pas nécessiter l'approbation des contribuables, comme c'est actuellement le cas. Les sections précédentes visaient à donner un aperçu de la situation dans certaines municipalités, au chapitre de la planification des infrastructures et de la budgétisation des immobilisations. Mais qu'en est-il des perspectives d'avenir? Les réponses à cette question sont examinées dans la section suivante.

Les perspectives d'avenir de la planification des infrastructures et de la budgétisation des immobilisations

Il importe non seulement de comprendre les pratiques actuellement utilisées par les municipalités en matière de planification des infrastructures et de budgétisation des immobilisations, mais également de connaître les perspectives d'avenir. Les deux dernières questions posées aux représentants municipaux portaient donc sur l'avenir.

Les deux dernières questions du sondage étaient les suivantes : Prévoyez-vous des changements dans la structure ou la procédure de budgétisation ou de planification des immobilisations dans votre municipalité? Prévoyez-vous de nouvelles initiatives municipales touchant les politiques ou programmes liés à la planification, à l'entretien ou au renouvellement des infrastructures? Les réponses à la première question ont été résumées dans le tableau 14 ci-dessous.

Tableau 14 - Changements prévus dans la structure ou la procédure de budgétisation ou de planification des immobilisations

Ville	Oui	Non
Calgary	✔ • Constants examen et amélioration de la procédure de planification et de budgétisation des infrastructures p. ex. vérification de l'optimisation des immobilisations (1996)	
Edmonton	✔ • Nouveau directeur municipal et possible réorganisation	
Halifax	✔ • Politique d'endettement complète, comprenant des prévisions liées au service de la dette	
Grand Toronto	✔ • Attribution de priorités aux différents projets	
Montréal	✔ • Plan d'investissement • Blocage du financement de projets	
Québec		✔
Régina		✔
Saskatoon		✔
St.John's		✔
Vancouver		✔
Whitehorse		✔
Winnipeg	✔ • Adoption de mesures visant à réduire la dette et les coûts d'emprunt p. ex. projets d'immobilisations financés par l'usager • Adoption d'une budgétisation semestrielle.	
Yellowknife		✔

Calgary, Edmonton, le Grand Toronto, Montréal, Halifax et Winnipeg prévoient des changements. Le représentant de Calgary a indiqué que la procédure de planification et de budgétisation fait constamment l'objet d'examens et d'améliorations. Par exemple, le Conseil municipal a entrepris

une vérification de l'optimisation des immobilisations, qui devait être terminée au milieu de l'année 1997. Cette étude pourrait générer des changements dans les procédures de planification et de budgétisation.

À Edmonton, un nouveau directeur municipal vient d'être nommé. Celui-ci ayant entrepris l'examen de la structure organisationnelle de la Ville, il pourrait y avoir réduction du nombre de services et donc modification de la procédure de budgétisation.

La Ville d'Halifax est à élaborer une politique d'endettement complète comprenant notamment des prévisions en matière de service de la dette.

Le représentant du Grand Toronto a indiqué que les budgets et les plans d'immobilisations de la Ville varient d'une année à l'autre en raison de plusieurs facteurs, comme la modification du financement provincial, l'apparition de besoins ou de projets imprévus, l'ajustement ou l'actualisation des estimations de coûts, la modification de la portée des projets, les changements de priorité et les pressions fiscales. Le Grand Toronto a entrepris la mise en oeuvre de son programme sur les travaux d'immobilisations 1997-2001. Dans le cadre de cette initiative (similaire au processus utilisé au cours des années précédentes), le comité des priorités financières recommandera au Conseil des objectifs en matière d'immobilisations pour chacun des comités permanents. S'appuyant sur ces objectifs, les comités prépareront des programmes destinés aux différents services et organismes (priorités attribuées selon les projets). L'établissement de priorités selon les projets revêt une importance primordiale par suite des déclarations de représentants provinciaux concernant le financement des immobilisations dans le secteur du transport. Le comité des priorités financières examinera les attributions de ressources du comité permanent auparavant prévues dans le programme sur les travaux d'immobilisations 1996-2000. Le représentant du Grand Toronto a en outre indiqué que la majorité des dépenses en capital subventionnées par les deniers publics étaient engagées dans les programmes de la Toronto Transit Commission, du Service des transports de la Ville et de la Commission des services policiers. Selon lui, l'établissement de priorités dans le cadre de ces programmes et entre eux revêtira une importance particulière.

Montréal prépare actuellement un plan d'investissement visant à protéger et à rénover les infrastructures de la ville. Les projets sont cependant limités par le blocage des fonds disponibles.

À Winnipeg, des mesures sont actuellement adoptées en vue de réduire la dette et les coûts d'emprunt. Par exemple, les dépenses en capital annuelles moyennes ont été réduites à 139,8 millions de dollars pour la période allant de 1996 à 2001, alors qu'elles atteignaient 157,2 millions au cours des quatre années précédentes. Le volume des emprunts externes a été réduit grâce à l'utilisation de financement interne. Un plus grand nombre de projets d'immobilisations sont financés par l'usager ou par répartition, notamment les travaux de réparation et de rénovation de l'aqueduc de la Ville ainsi que les réparations de rues résidentielles. Enfin, l'accent est mis davantage sur la rénovation et l'entretien des infrastructures, au détriment de la construction de nouveaux projets. (La Ville de Winnipeg, mai 1996).

Les réponses à la deuxième question concernant les nouvelles initiatives municipales sont résumées dans le tableau 15 ci-dessous.

Il est évident que nombre de municipalités ont entrepris de nouvelles initiatives en matière de planification, d'entretien et de renouvellement des infrastructures. À Calgary, la Ville a instauré un projet pilote axé sur le renouvellement d'infrastructures et la gestion de l'énergie, lequel fait intervenir les secteurs privé et public en partenariat. Le représentant d'Halifax prévoit l'élaboration

d'un plan d'immobilisations officiel. La Ville de Montréal prépare actuellement un plan d'investissement visant la protection et la rénovation des infrastructures municipales. Le représentant de Regina a indiqué que l'exploitation de technologies de pointe comme les systèmes de gestion routière informatisés et les services d'information géographique permettra certainement un meilleur suivi de l'état des routes et offrira des renseignements plus pertinents pour l'établissement de priorités dans les budgets de construction. Saskatoon s'attache à la mise en œuvre et à l'amélioration constantes des programmes existants. Le répondant de Whitehorse prévoit l'extension du Programme canadien d'infrastructures urbaines (fédéral) ainsi que la mise sur pied du Fonds de développement des collectivités pour les territoires. Enfin, la Ville de Winnipeg prévoit deux nouvelles initiatives. La première consiste en la mise en place d'un deuxième Programme Travaux d'infrastructure Canada dont le tiers relèvera de la Ville. La seconde fait intervenir l'initiative d'amélioration continue dans le cadre de laquelle la Ville de Winnipeg continue d'offrir et d'améliorer les services liés aux travaux publics de la façon la plus rentable et efficace possible.

Tableau 15 - Nouvelles initiatives municipales prévues concernant les programmes et les politiques liés à la planification, à l'entretien et au renouvellement des infrastructures

Ville	Oui	Non
Calgary	✔ • Partenariat entre les secteurs privé et public pour le renouvellement d'installations et un projet de gestion de l'énergie	
Edmonton		✔
Halifax	✔ • Plan d'immobilisations	
Grand Toronto		✔
Montréal	✔ • Plan d'investissement dans les infrastructures	
Québec		✔
Régina	✔	
Saskatoon	✔ • Amélioration constante des programmes existants	
St.John's		✔
Vancouver		✔
Whitehorse	✔ • Extension du Programme canadien d'infrastructures urbaines (fédéral) • Nouvelle initiative dans le cadre du Programme Fonds de développement des collectivités pour les territoires	
Winnipeg	✔ • Travaux d'infrastructure Canada • Projet d'amélioration continue	
Yellowknife		✔

De nombreuses municipalités ne prévoient aucune nouvelle initiative. C'est le cas d'Edmonton, du Grand Toronto, de Québec, de St.John's, de Vancouver et de Yellowknife. Les représentants

d'Edmonton et de Vancouver ont répondu par la négative, mais ont ajouté d'importants commentaires qui méritent d'être soulignés. L'objectif de la politique de gestion de la dette de la Ville d'Edmonton est de rembourser l'ensemble de la dette municipale générale d'ici l'an 2004. En outre, la politique stipule qu'à partir de 1990, toutes les dépenses en capital municipales générales doivent être financées par les revenus courants. La diminution progressive des frais du service de la dette impayée générera des économies qui permettront à la Ville d'augmenter le montant affecté aux immobilisations. Une hausse des dépenses en capital réelles est donc prévue.

À Vancouver, une plus grande attention est portée sur la gestion de la demande. La Ville a par exemple mis sur pied un programme d'économie d'énergie touchant l'éclairage des voies publiques ainsi qu'un projet pilote de débranchement des égouts de toit pour les égouts et des restrictions en matière d'arrosage des pelouses durant l'été.

Chapitre 5

Conclusion

Les réponses recueillies lors des sondages, entrevues et discussions avec les représentants des organismes provinciaux et des municipalités de tout le Canada ont fourni de précieux renseignements sur la réglementation provinciale de l'emprunt de capitaux par les municipalités. Ces réponses ont en outre mis en lumière l'influence que les lois et règlements exercent sur les municipalités, non seulement au niveau de l'émission obligataire mais aussi au niveau des programmes concernant la planification et le renouvellement des infrastructures et des immobilisations. Comme l'ensemble des provinces et des territoires du Canada ont participé à cette étude alors que seules quelques municipalités ont été interrogées ou ont répondu aux questions, l'information recueillie au palier provincial est plus complète et représentative que celle qui a été obtenue au palier municipal. Les renseignements recueillis et analysés dans les deux niveaux d'administration sont cependant suffisants pour tirer et exploiter les conclusions concernant les deux objectifs de l'étude présentés dans le premier chapitre.

Avant de tirer ces conclusions, il serait utile de rappeler les deux objectifs. Le premier consistait en gros à essayer de déterminer si les mécanismes, les procédures, les lois et règlements en vigueur relativement à l'emprunt de capitaux par les municipalités sont appropriés aux tendances et changements actuels dans les relations entre les administrations provinciales et municipales. Le second objectif consistait à évaluer les répercussions du processus de réglementation en vigueur sur la planification des infrastructures et l'établissement de budgets pluriannuels des immobilisations.

Le premier objectif doit faire intervenir plusieurs facteurs clés, notamment l'évaluation de l'effet de la réglementation actuelle sur les municipalités ainsi que l'étendue et la nature des changements entrepris et proposés susceptibles de réduire le pouvoir des administrations provinciales sur les municipalités. La nature des renseignements recueillis sur la structure réglementaire a fait surgir un questionnement sur la signification de la réglementation aux yeux des représentants municipaux. L'effet de la réglementation doit être évalué selon deux aspects. Il convient en premier lieu de mesurer la force contraignante des règlements, c'est-à-dire de déterminer s'ils ont été définis à un niveau tel qu'ils contrôlent ou freinent véritablement les activités municipales. Cependant, il faut également savoir si la réglementation entraîne d'importantes formalités administratives ainsi que des délais d'attente susceptibles de dissuader les municipalités de faire plus souvent appel à l'emprunt de capitaux.

Il semble que le degré exécutoire indique en partie si la réglementation sert de ligne directrice au ministère ou à l'organisme accordant les autorisations, ou bien si elle exprime un seuil au-dessus duquel il faudra demander l'autorisation du ministre, de la commission ou du public (par voie de vote). Les données du tableau 1 ainsi que l'information fournie par les provinces montrent que les municipalités sont généralement loin des limites d'endettement établies dans les différents territoires et provinces. On peut donc en déduire que les limites d'endettement actuelles n'agissent pas comme des mesures très contraignantes. Ceci nous conduit au problème des formalités administratives et des délais de traitement exigés pour l'obtention des autorisations d'emprunter. Il importe de souligner que ce problème n'existe que si tous les emprunts doivent faire l'objet d'une autorisation, ou si le ministre, la commission ou les électeurs doivent octroyer une autorisation lorsque les limites

provinciales ont été dépassées. Il importe alors d'évaluer les délais et les formalités administratives exigées.

Au chapitre des formalités administratives, la plupart des provinces exigent un volume important de données à partir desquelles elles décideront d'autoriser ou non une municipalité à contracter une nouvelle dette. Cependant, la plupart des renseignements exigés devraient déjà être consignés dans les dossiers municipaux. Pour ce qui est du délai d'obtention de l'autorisation, deux provinces seulement, l'Ontario et Terre-Neuve, ont indiqué qu'il dépassait habituellement six semaines (tableau 7). Cet aspect n'est donc pas assez important pour suggérer un effet dissuasif sur les municipalités désirant obtenir l'autorisation d'emprunter des capitaux. Ce délai peut cependant être amélioré.

À un niveau plus général, l'étude au palier municipal donne un aperçu de la perception de la réglementation de l'emprunt de capitaux par certaines municipalités, dans leurs provinces respectives. Le tableau 13 montre que seules les municipalités répondantes du Québec, du Manitoba, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon jugent les règlements actuels trop restrictifs. La Ville de Winnipeg au Manitoba n'est cependant pas représentative de la province car elle applique ses propres mesures de contrôle. Cet ensemble de réponses suggère que, dans l'ensemble, les municipalités répondantes ne jugent pas la réglementation provinciale trop restrictive.

L'assouplissement des règlements en Ontario et en Alberta, ainsi que les changements prévus au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et dans les Territoires du Nord-Ouest, mettent en évidence une tendance à la déréglementation de la procédure d'autorisation par un ou plusieurs organismes s'appliquant à tous les emprunts de capitaux. En outre, on peut observer une tendance, d'abord apparue en Ontario et en Alberta, permettant aux municipalités de contracter des emprunts en deçà de limites établies par des directives sans avoir à demander d'autorisation à la province. L'autorisation de celle-ci ne sera nécessaire qu'en cas de dépassement des plafonds. Il semble que les municipalités soient très favorables à l'utilisation accrue de cette approche.

En ce qui a trait au deuxième objectif, les réponses des provinces (tableau 5) et celles des municipalités (tableau 9) montrent que les municipalités de l'ensemble du Canada préparent généralement des plans d'immobilisations pluriannuels. Cette tendance s'explique dans une large mesure par le fait que l'établissement de ce document est obligatoire dans huit provinces ou territoires, et recommandé dans trois autres. Sur les 13 municipalités répondantes, une seule ne prépare pas de plan d'immobilisations pluriannuel pour au moins une partie de ses dépenses en capital. Il importe de se rappeler que les municipalités interrogées sont généralement de grandes villes et les capitales des différentes provinces. Le fait d'apprendre l'utilisation courante de cet outil n'est qu'une première étape. Il importe en effet de déterminer dans quelle mesure ces plans d'immobilisations sont reliés à l'existence et à l'utilisation de programmes plus officiels touchant la planification, l'entretien et le renouvellement des infrastructures.

Les résultats présentés dans le tableau 10 élucident quelque peu cette question du point de vue des municipalités interrogées. En ce qui a trait à la planification des infrastructures, 10 municipalités sur 13 déclarent faire appel à cette pratique. Il en est de même pour les programmes d'entretien et de renouvellement des infrastructures. Sur les trois municipalités qui ont répondu par la négative à la question concernant les trois types de programmes, une seule a déclaré ne pas préparer de plan ou de prévisions d'immobilisations pluriannuels. Les deux autres préparent des plans triennaux. Il semble donc que la seule obligation de préparer un plan d'immobilisations ne garantisse pas, bien

qu'elle la favorise, la mise en œuvre de la planification des infrastructures et des programmes connexes. Par conséquent, il apparaît clairement que les règlements liés à la préparation de plans d'immobilisations fournissent un appui voire un point de départ à ces activités complémentaires.

Après avoir examiné les objectifs de l'étude, des questions subsistent quant au rôle à venir des règlements provinciaux dans l'emprunt de capitaux par les municipalités. Attendu les pressions accrues concernant les dépenses provinciales, la tendance à l'allègement des exigences en matière d'emprunt de capitaux par les municipalités se poursuivra probablement, à l'instar des pratiques en Ontario et en Alberta. Cette tendance persistera d'autant plus que les municipalités semblent peu enclines à contracter de nouvelles dettes et qu'elles supportent des charges d'endettement généralement éloignées des directives en vigueur. En outre, les provinces essaieront de réduire les coûts liés à la réglementation, notamment ceux qui résultent de l'existence de deux niveaux d'autorisation provinciale. On pourrait observer une tendance à l'établissement de limites en deçà desquelles l'autorisation provinciale ne sera pas exigée. Ceci suppose que l'expérience de l'Ontario et de l'Alberta continue de s'avérer fructueuse et exemplaire aux yeux des autres provinces envisageant un tel changement, comme le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Les provinces où les citoyens jouissent d'un droit de vote à l'égard des dépenses en capital pourraient continuer de faire appel à cette approche très démocratique mobilisant la collectivité.

Bibliographie

Antoft, K. *A Guide to Local Government in Nova Scotia*, Halifax, Union of Nova Scotia Municipalities, 1984.

Bird, Richard M. et Enid N. Slack. *Urban Public Finance in Canada*, 2e éd., Toronto, John Wiley and Sons, 1993.

Bish, Robert L. *Local Government in British Columbia*, 2e éd., Richmond, Union of British Columbia Municipalities, 1990.

Association canadienne d'études fiscales. *Provincial and Municipal Finances*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1993.

Association canadienne d'études fiscales. *Finances of the Nation*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1995.

Municipalité de Regina. *City of Regina 1996 Budget*, Regina, Municipalité de Regina, 1996.

Consolidated Statutes of Saskatchewan, publication n° 58, 1995.

Codification permanente des lois du Manitoba, vol. 13, chap. M223-M225, 1988.

Ministère des Affaires municipales. *Capital Borrowing Guidelines for Municipal Units in Nova Scotia*, Halifax, ministère des Affaires municipales, 1992.

Farnham, Paul. « Re-examining Local Debt Limits: A Disaggregated Analysis », *Southern Economic Journal (51)*, 1984-1985.

Gilbert, Mark et coll. *Capital Planning and Financing Processes Committee: Final Report*, Halifax, Capital Planning and Financing Processes Committee, 1995.

Johnson, Marlon S. et Kenneth M. Jordan. *Determining Optimal Debt Capacity for Nova Scotia Municipal Governments: Issues and Options*, Halifax, Dalhousie School of Public Administration.

Kitchen, Harry M. *Local Government Finance in Canada*, Toronto, Données de catalogage avant publication (Canada), 1984.

Kitchen, Harry M. et E. Slack. *Trends in Municipal Finance*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1993.

Larkin, Richard et James Joseph. « Development of Formal Debt Policies », *Government Finance Review*, New York, GFDA, 1991.

Moak, Lennox L. *Administration of Local Government Debt*, Illinois, Municipal Finance Officers Association of the United States and Canada, 1970.

Nouveau-Brunswick. Ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation. *Guide d'emprunt de capitaux par les municipalités*, Fredericton, ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation, 1994.

Ontario. Ministère des Affaires municipales. *Undertaking Long-Term Financial Commitments: Guide to the New Process*, bulletin, 1992.

Ontario. Ministère des Affaires municipales. *Rapport du Comité consultatif sur les relations provinciales-municipales en matière de financement au ministre des Affaires municipales*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1991.

Ontario. Ministère des Affaires municipales. *How to Borrow Long-Term*, Toronto, Publications Ontario, 1985.

Commission des affaires municipales de l'Ontario. *The Role of the Ontario Municipal Board with Respect to Undertakings Involving Long-Term Commitments by Ontario Municipalities and School Boards*, Toronto, Commission des affaires municipales de l'Ontario, 1987.

Ontario. *Budget 1989 de l'Ontario*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1989.

Revised Statutes of Newfoundland, 1990, vol. 7, chap. L26-O6, St.John's, Queens Printer.

Lois révisées des Territoires du Nord-Ouest, 1988, vol. I-III, Yellowknife, Imprimeur territorial, 1990.

Revised Statutes of Nova Scotia, 1989, vol. 7, chap. 291-322, Halifax, Queens Printer, 1989.

Lois refondues de l'Ontario, 1990, vol. 7, chap. M15-M61, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1991.

Revised Statutes of Prince Edward Island, 1988, vol. II, chap. M12-M13, Charlottetown, Queens Printer, 1988.

Lois refondues du Québec, vol. III-VII, chap. C19-M22, 1994.

Tassonyi, Almos. « Municipal Debt Limits and Supervision: The 1930's and 1990's in Ontario » dans *Government and Competitiveness - A Discussion Paper Series*, 1994.

Annexe A

Questionnaire sur l'emprunt de capitaux par les municipalités

1) Dans votre province, les municipalités doivent-elles obtenir une autorisation pour emprunter en vue de leurs dépenses d'immobilisations? Le cas échéant, l'emprunt sera-t-il autorisé par une commission ou un ministre, ou les deux?
2) S'il y a une commission dans votre province, quels ministères y sont représentés? Combien de membres compte-t-elle? À quelle fréquence se réunissent-ils? A-t-elle des politiques sur l'emprunt de capitaux?
3) Quels lois, règlements ou politiques régissent les activités de cette commission?
4) Les pouvoirs de cette commission ont-ils été modifiés dernièrement, sont-ils à l'étude ou prévoyez-vous des changements sous peu?
5) Quelle procédure une municipalité doit-elle suivre pour obtenir l'autorisation d'emprunter en vue d'un projet d'immobilisations?
6) Quelles restrictions (p. ex., politiques, règlements ou lois), s'il y a lieu, limitent l'emprunt de capitaux? Ces restrictions sont-elles appliquées de façon universelle ou selon le type de municipalité, la population, etc.?
7) La procédure varie-t-elle d'une municipalité à l'autre? Dans l'affirmative, de quelle façon? Comment les municipalités sont-elles classées (selon leur taille, leur budget, leur charge d'endettement, etc.)?
8) À quelles conditions l'autorisation d'emprunter est-elle accordée?
9) Ces conditions sont-elles énoncées dans une loi, un règlement ou une politique établie par l'organisme responsable?
10) Les plans d'immobilisations sont-ils obligatoires? Si oui, sur combien d'années doivent-ils s'étaler (cinq ans, par exemple)? Si non, sont-ils recommandés?
11) L'emprunt envisagé est-il rendu public? Dans l'affirmative, par qui?
12) Quel est le délai habituel entre la demande d'autorisation d'emprunter et l'obtention de l'autorisation finale?
13) L'autorisation d'emprunter est-elle accordée à l'égard de biens particuliers? Si non, veuillez expliquer.
14) Comment obtient-on du financement à long terme?
15) Une autorisation préalable d'emprunter est-elle exigée pour obtenir du financement à long terme?
16) Y a-t-il un organisme central distinct responsable du financement à long terme des municipalités?
17) Quel instrument est utilisé pour emprunter à long terme (obligations ou débentures, par exemple)?
18) Le remboursement anticipé est-il autorisé?
19) Les membres de la commission touchent-ils un salaire ou des honoraires? Dans ce cas, combien?
20) Les coûts des services rendus sont-ils recouvrés auprès des municipalités? Si oui, quel est le processus de recouvrement et quel pourcentage de l'ensemble des coûts les sommes recouvrées représentent-elles?

21) Les provinces imposent-elles des conditions différentes selon le « fonds » qui demande un emprunt de capitaux?
22) La réglementation ou la politique prévoit-elle des exemptions à l'égard de la procédure ou des conditions susmentionnées? Dans l'affirmative, quand, où et à qui les exemptions s'appliquent-elles?
23) Comment le « capital » est-il défini à des fins d'emprunt?
24) Quels frais peuvent faire partie des coûts d'immobilisations (p. ex., frais d'acquisition, frais juridiques et frais de démolition)?
25) Quels sont les problèmes perçus à l'égard de la réglementation de l'emprunt actuelle?
26) Quelles solutions pourrait-on envisager pour régler ces problèmes?
27) Quelle est la réglementation provinciale à l'égard de la budgétisation des immobilisations ? Quelles municipalités doivent préparer un budget? Sur combien d'années les prévisions doivent-elles porter?
28) La province a-t-elle encouragé ou facilité la mise sur pied de programmes de planification, d'entretien ou de renouvellement des infrastructures? Dans l'affirmative, veuillez les décrire.

Annexe B

Questionnaire sur la planification des infrastructures et la budgétisation des immobilisations

MUNICIPALITÉ :
NOM :
TITRE :
ADRESSE :

1. Avez-vous une politique ou un programme officiel dans les domaines suivants :

	OUI	NON
Planification des infrastructures		
Entretien des infrastructures		
Renouvellement des infrastructures		

2. Si vous avez répondu par l'affirmative à la question précédente, veuillez expliquer vos programmes ou vos politiques et fournir des documents à l'appui.
3. Vos programmes ou vos plans se rapportent-ils à des programmes de subventions ou à des initiatives provinciales?
   OUI ____
   NON ____
   Si oui, veuillez expliquer.
4. a) En plus du budget annuel d'immobilisations, préparez-vous un plan d'immobilisations pluriannuel?
   OUI ____
   NON ____
   Si oui, sur combien d'années? ____
   b) La province l'exige-t-elle?
   OUI ____
   NON ____
   Si oui, en vertu : d'une loi ____
   d'un règlement ____
   d'une politique ____
5. Quel effet les lois et les règlements ont-ils sur le financement du budget des immobilisations par l'emprunt?
6. Expliquez quelles sont selon vous les mesures de contrôle les plus importantes.
7. Selon vous, la réglementation provinciale sur l'endettement est-elle trop restrictive?
   OUI ____
   NON ____
   Dans l'affirmative, veuillez préciser les lois et règlements trop restrictifs et expliquer pourquoi.

8. Quel était le montant du budget des immobilisations en 1996? _____ $
9. Quel pourcentage de votre budget d'immobilisations les émissions obligataires représentent-elles? _____
10. Veuillez fournir tout renseignement ou document sur la présentation du budget d'immobilisations et le processus d'élaboration.
11. Prévoyez-vous des changements dans la structure ou la procédure de budgétisation ou de planification des immobilisations?
    OUI ____
    NON ____
    Si oui, veuillez expliquer.
12. Prévoyez-vous de nouvelles initiatives municipales touchant et les politiques ou les programmes liés à la planification, à l'entretien ou au renouvellement des infrastructures?
    OUI ____
    NON ____
    Dans l'affirmative, veuillez expliquer.

_____

_____

_____

_____

_____

Les Publications du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

1. **La réorganisation du gouvernement local au Canada depuis 1975**, par Andrew Sancton de l'université Western Ontario, porte sur des exemples récents de réforme des administrations locales partout au Canada. 53 p., 1991. 12,50 $ CAN
2. **Le dépeuplement des communautés canadiennes, 1981-1986**, par Claude Marchand et Janine Charland, porte sur les 182 collectivités canadiennes qui ont coànnu un déclin démographique de plus de 5 % entre 1981 et 1986. À l'aide d'une analyse de 57 variables, ce rapport détermine aussi les tendances présentes parmi les collectivités qui connaissent un déclin démographique. 89 p., 1991. 12,50 $ CAN
3. **La délégation des responsabilités en matières d'urbanisme au Canada**, par Terry Ann Romanelli et Claude Marchand, examine la délégation des pouvoirs en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire des paliers supérieurs du gouvernement aux municipalités. Ce rapport comprend les résultats d'une enquête réalisée auprès de 262 responsables de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de l'ensemble du Canada. 119 p., 1991. 12. 50 $ CAN
4. **Successful Local Economic Development Initiatives**, par Dennis Young et Janine Charland, énumère diverses activités en matière de développement économique communautaire couronnées de succès et expose les raisons pour lesquelles ces activités ont réussi. 53 p., 1992. 12,50 $ CAN
5. **Pour un développement urbain durable au Canada : la mise en oeuvre du concept**, par Virginia Maclaren de l'université de Toronto, examine les programmes et initiatives municipaux qui favorisent la mise en oeuvre du développement durable. Le rapport comprend trois volumes : volume I – Bilan (45 p.); volume II – Bibliographie analytique (29 p.); volume III – Répertoire des interventions (317 p.). 1992. 35 $ CAN
6. **La frange périurbaine : revue des modes et des coûts de développement**, par Janine Charland et Claude Marchand, constitue une étude documentaire sur les retombées économiques de l'étalement urbain. 60 p., 1992. 12,50 $ CAN
7. **Le vieillissement de la population dans les localités rurales canadiennes : une étude du rôle des gouvernements locaux**, par Gerald Hodge, fait état des défis qu'auront à relever les municipalités qui connaissent un vieillissement de leurs populations. Cette étude renferme les résultats d'une enquête menée auprès de 209 municipalités qui permet de jeter un nouvel éclairage sur les services essentiels offerts aux personnes âgées. 43 p., 1993. 12,50 $ CAN
8. **Le regroupement municipal au Canada et les solutions de rechange**, par Allan O'Brien, traite de la façon dont les gouvernements provinciaux du Canada ont abordé la restructuration des administrations municipales au cours des dix dernières années. 117 p., 1993. 20 $ CAN
9. **Répertoire des organismes canadiens effectuant des recherches urbaines et régionales**, par Engin Isin, renfermes des renseignements sur une vaste gamme d'organismes publics et privés qui font des recherches urbaines et régionales. 120 p., 1993. 12,50 $ CAN
10. **Les répercussions de l'utilisation de divers instruments de financement sur l'amènagement urbain : document de réflexion**, par Enid Slack, examine les incidences de trois méthodes de financement qu'utilisent actuellement les municipalités, à savoir : tarification, impôts fonciers, redevances d'exploitation, et de deux autres méthodes éventuelles : impôts sur la valeur du terrain et impôts sur la écupération de la valeur foncière. 60 p., 1993. 12,50 $ CAN
11. **Politiques en matière d'environnement : examen de 15 municipalités canadiennes**, par Paule Ouellet, passe en revue les politiques et programmes en matière d'environnement de 15 municipalités canadiennes. 2 Volumes. Volume 1 : Bilan (68 p., bibliographie). Volume 2 : Annexes (207 p.). 1993. 25 $ CAN
12. **La répartition géographique de la population et la gestion de la croissance urbaine dans six régions du Canada**, par Christopher R. Bryant et Daniel Lemire, examine les tendances et les incidences des changements démographiques et de la croissance urbaine dans six régions urbaines du Canada, à savoir : Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Calgary et Vancouver. 193 p., 1993. 20 $ CAN
13. **Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes**, par Enid Slack, donne un aperçu, à l'échelle nationale, des lois régissant l'imposition des redevances d'exploitation et présente les résultats d'une enquête menée auprés de trente et une municipalités d'un bout à l'autre du Canada et don't l'objectif était de déterminer leurs points de vue sur les redevances d'exploitation et la façon don't elles les utilisent. 59 p., 1994. 15 $ CAN
14. **Planification écosystêmique des régions urbaines du Canada**, par Ray Tomalty, Robert Gibson, Donald Alexander et John Fisher, examine, de façon détaillée, l'application de l'amênagement écosystèmique à la gestion de la croissance des régions urbaines. 183 p., 1994. 25 $ CAN
15. **Développement économique et rôle des municipalités canadiennes**, par Michael Skelly, examine, sur le plan national, les points de vue des municipalités canadiennes sur leur rôle actuel dans le développement économique et sur les rôles qu'elles aimeraient jouer idéalement. De plus, l'auteur souligne les outils et les méthodes qu'utilisent actuellement les municipalités canadiennes pour faciliter le développement économique. 153 p., 1995. 25 $ CAN

16. **Incidences des revendications territoriales des Autochtones et de leur autonomie gouvernementale sur les municipalités canadiennes : la perspective d'une administration locale**, par Theresa Dust, aborde les problèmes qui peuvent survenir lorsque les villes et villages du Canada sont touchés par les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale des Autochtones. 70 p., 1995. 25 $ CAN
17. **Élaboration d'indicateurs de durabilité urbaine : gros plan sur l'expérience canadienne**, par Virginia Maclaren, assisté de Sonia Labatt, Jennifer McKay et Michael Van de Vegte, cherche à fournir divers cadres et à établir des critères de sélection des indicateurs de durabilité urbaine. 149 p., 1996. 25 $ CAN
18. **Autres modes de prestation des services municipaux au Canada**, par Michael Skelly, examine les nouveaux modes de prestation des services, y compris les concessions, les ententes intermunicipales, les frais d'utilisation, le recours aux bénévoles et les initiatives d'entraide. M. Skelly accorde une attention toute particulière à la question de savoir si le secteur privé permet d'accroitre la rentabilité et l'efficacité de la prestation des services municipaux. 72 p., 1996. 25 $ CAN
19. **Intégration de l'évaluation environnementale à la planification municipale**, par W.T. Perks, J. Bilku et D.A. Thompson, cherche à préparer le terrain pour une meilleure intégration de lévaluation environnementale au processus de la planification municipale. 117 p., 1996. 25 $ CAN
20. **La métropole compacte : Gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto and Montréal**, par Ray Tomalty, examine la dynamique de la gestion de la croissance et de la densification de divers paliers gouvernementaux ayant adopté des politiques pour promouvoir une urbanisation plus compacte. 201 p., 1997. 35 $ CAN
21. **Initiatives des municipalités canadiennes dans le domaine de la conservation de l'eau**, par D.H. Waller, R.S. Scott, C. Gates et D.B. Moore, utilise les résultats d'une enquête sur 64 municipalités, 12 cas-types et une documentation pertinente permettant de faire valoir les tentatives pour réduire la consommation d'eau résidentielle. 120 p., 1997. 25 $ CAN
22. **New Directions in Municipal Services: Competitive Contracting and Alternative Service Delivery in North American Municipalities**, par Glenna Carr, Jeff Bowden et Judi Storrer, offre un aperçu général des services municipaux offerts par sous-traitance et exécutés sous forme de contrat extérieur. 57 p., 1997. 25 $ CAN
23. **Le regroupement municipal dans les années 1990 : Analyse de cinq municipalités canadiennes**, par Igor Vojnovic, définit les méthodes de travail et les données de base concernant toute recherche sur les conséquences de la fusion des municipalités. 148 p., 1998. 40 $ CAN
24. **The Viability of Canadian Communities: Concepts and Measurements**, par John A. Marshall et David J.A. Douglas, au moyen de textes critiques, d'études nationales et d'entrevues-clés, développe une méthode conceptuelle permettant d'analyser la viabilité des muncipalités. 86 p., 1997. 35 $ CAN
25. **Coopération intermunicipale : la partage des dépenses et des recettes**, par Enid Slack, fournit des exemples de coopération intermunicipale, au Canada et aux États-Unis, dans le domaine de la prestation des services. 87 p., 1997. 25 $ CAN
26. **Professional Attitudes Toward Alternative Development Standards**, par Steve Pomeroy, examine les standards actuellement proposés au Canada sur les processus de planification, d'ingénierie et de développement, et regarde de près les attitudes face aux nouvelles méthodes de fonctionnement. 62 p., 1999. 25 $ CAN
27. **Systemes de financement par les usagers de la gestion des déchets solides dans les municipalités canadiennes**, par Glenn Munroe, The LURA Group, porte sur l'impact des nouvelles méthodes de paiement-par-usagers sur le financement des programmes de déchets solides. 62 p., 1999. 25 $ CAN
28. **An Examination of Canadian Property Tax Exemptions**, par Jeffrey Patterson, offre une perspective historique et courante sur la nature des dispenses d'impôts fonciers au Canada. 66 p., 1999. 30 $ CAN
29. **Examen de la réglementation de l'emprunt de capitaux par les municipalités**, par David P. Amborski, se penche sur la tendence à l'allégement de la réglementation provinciale des emprunts de capitaux par les municipalités. 73 p., 2000. 25 $ CAN

Bon de commande à la page suivante

The Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research (ICURR) was set up in 1967 following a Federal-Provincial Conference on Housing and Urban Development. The Committee comprises senior officials from the federal, provincial and territorial governments of Canada who meet regularly to oversee ICURR's activities – the operation of an information exchange service and research program. ICURR's major objective is to foster communication between policy-makers across Canada working in the fields of urban, rural and regional planning, economic development, public administration and finance, housing, recreation and tourism, transportation and the environment. It also seeks to increase the level of understanding of urban and regional issues through research and consultation.

ICURR's core funding is provided by the Canada Mortgage and Housing Corporation and by the ministries of municipal affairs of the provinces and territories. Canada's municipal governments also participate in ICURR through annual membership, as do consultants and universities.

Créé en 1967 à la suite d'une conférence fédérale-provinciale sur l'habitation et l'aménagement urbain, le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) regroupe des représentants des administrations fédérale, provinciales et territoriales du Canada qui se réunissent régulièrement pour orienter le champ d'activités du CIRUR : la gestion d'un service d'échange de renseignements et d'un programme de recherche. Le CIRUR a pour objectif principal de favoriser les communications entre les décideurs d'un bout à l'autre du Canada travaillant dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement rural et régional, du développement économique, des finances et de l'administration publiques, du logement, des loisirs et du tourisme, des transports et de l'environnement. Il a également pour but d'élargir le champ de connaissance des questions urbaines et régionales par le biais d'activités de recherche et de consultation.

Le financement de base du CIRUR provient de la Société canadienne d'hypothèques et de logement ainsi que des ministères des affaires municipales des provinces et territoires. Les municipalités canadiennes, de même que les experts-conseils et les universités, peuvent participer aux activités du CIRUR moyennant une cotisation annuelle.

Intergovernmental Committee on
Urban and Regional Research
40 Wynford Drive, Suite 206
Toronto, Ontario
M3C 1J5

Tel: (416) 973-5629
Fax: (416) 973-1375

Comité intergouvernemental de
recherches urbaines et régionales
40 Wynford Drive, bureau 206
Toronto (Ontario)
M3C 1J5

Tél : (416) 973-5629
Télécopieur : (416) 973-1375